

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketalouden koulutusohjelma

Juridiikka

2016

Satu Oikarinen

TILAAJAVASTUULAIN TOTEUTUMINEN JULKISISSA HANKINNOISSA

– Case Salon kaupunki

Satu Oikarinen

TILAAJAVASTUULAIN TOTEUTUMINEN JULKISISSA HANKINNOISSA

- Case Salon kaupunki

Tilajavastuulain tavoitteena on ehkäistä harmaata taloutta. Lain avulla pyritään luomaan tilaajalle edellytykset varmistaa, että sen sopimuskumppanit täyttävät lakisääteiset velvollisuutensa niin työnantajina kuin sopimuspuolinakin. Julkisilla hankinnoilla voidaan merkittävästi vaikuttaa harmaan talouden torjuntaan, ja erityisesti kunnat tilaajina ovat torjuntatyössä tärkeässä asemassa.

Myös Salon kaupungille on harmaan talouden torjunta yksi strategisista tavoitteista, johon pyritään tilajavastuulain mukaisten velvoitteiden oikeaoppisella toteuttamisella. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena onkin selvittää, miten tilajavastuulakia noudatetaan Salon kaupungin palvelualueiden tekemissä hankinnoissa. Lisäksi työssä kerrotaan Salon hankintoihin liittyvistä toimialakohtaisista viranomaisvaatimuksista sekä esitellään tilajavastuulain velvoitteiden hoitamiseksi saatavilla olevia sähköisiä palveluja.

Selvitystyö toteutettiin pääasiassa teemahaastatteluina ja sähköpostikeskusteluina. Tutkimuksen kohteina olivat Salon palvelualueiden hankinnoista vastaavat henkilöt sekä hankintapalvelujen edustajat. Tutkimusaineistoa olivat myös Salon kaupungilta saatu materiaali, aiheeseen liittyvät verkkolähteet sekä Salon yhteistyökumppanilta saadut selvitykset.

Työn teoriaosuudessa esitellään tilajavastuulaki kokonaisuudessaan. Julkisiin hankintoihin olennaisesti liittyvänä käsitellään soveltuvien osien lisäksi hankintalakia ja siihen vuoden 2016 aikana tulevia muutoksia. Lisäksi työssä pohditaan tilajavastuulain ja hankintalain yhteensovittamista hankintaprosessissa. Lakien ja niiden esitöiden lisäksi lähdeaineistona käytettiin kirjallisia lähteitä ja viranomaisten julkaisuja, sekä viranomaisilta saatuja tarkennuksia lakien käytännön soveltamiseen liittyen.

Selvitystyön tuloksena voidaan todeta, että Salossa pyrkimys tilajavastuulain noudattamiseen on vahva. Myös käytännön toiminnassa lakia noudatetaan pääosin oikeaoppisesti, lähinnä sähköisten palvelujen ja kelpoisuusehtojen vakiomäärittelyn avulla. Tutkimuksessa ilmenneisiin melko vähäisiin epäkohtiin kannattaisi Salossa puuttua ohjeistuksella, koulutuksella sekä jo käytössä olevia sähköisiä palveluja laajemmin hyödyntämällä.

ASIASANAT:

Tilajavastuulaki, hankintalaki, julkinen hankinta, harmaa talous, tilaaja, hankintayksikkö, hankintasopimus, hankintamenettely, sopimuskumppani, Laki lähetetyistä työntekeijöistä.

Satu Oikarinen

COMPLIANCE OF THE ACT ON THE CONTRACTOR'S OBLIGATIONS AND LIABILITY IN THE PUBLIC PROCUREMENTS

- Case Salo

The objective of the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out is to prevent the black economy. The act aims to create conditions in which the contractors can ensure that the enterprises concluding contracts with them discharge their statutory obligations as contracting parties and employers. Public procurements, especially municipalities being as contractors play a significant role in preventing the black economy.

The prevention of the black economy is one of the strategic goals also in Salo. The purpose of this bachelor's thesis is to find out how the Contractor's Obligations Act is obeyed in the public procurements executed by the contracting authorities in Salo. In addition, the thesis explores other regulations related to the procurements in Salo and introduces the available electronic services to fulfill the administrative obligations.

The study was mainly executed by interviews and e-mail correspondence, directing a survey to the members of the contracting authorities and to the purchasing team of Salo. In addition to this, the research material consisted of the documents received from Salo, relevant websites and responses from the relevant parties.

This thesis introduces the Contractor's Obligations Act as a whole. Additionally, applicable parts of the Act on Public Contracts are presented, including the relevant amendments for the year 2016. The thesis also explores the reconciliation of these acts in the procurement procedure. Apart from the acts and the government proposals, the study benefited from literature, authoritative publications and from the statements received from the authorities.

As a conclusion, the aim to comply with the Contractor's Obligations Act is strong in Salo. In the daily operations the act is mainly obeyed properly, mostly with the help of electronic services and standard conditions of qualifications. The few defects which were found should be considered and possibly corrected by updating the instructions, arranging trainings and by extending the application of the existing electronic services.

KEYWORDS:

Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out, Act on Public Contracts, public procurement, black economy, contractor, contracting authority, public contract, procurement procedure, contracting party, Posted Workers Act.

SISÄLTÖ

KÄYTETYT LYHENTEET	6
1 JOHDANTO	7
2 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVA SÄÄNTELY	10
2.1 Tilaajavastuulaki	10
2.1.1 Lain tarkoitus ja sovellettavuus	11
2.1.2 Tilaajan selvitysvelvollisuus	12
2.1.3 Lähetetyt työntekijät	14
2.1.4 Tilaajan vastuu sopimusaikana	14
2.1.5 Selvitysten kelpoisuusaika ja voimassaolo	15
2.1.6 Tietojen antamisesta	15
2.1.7 Tilaajavastuulain valvonta ja muutoksenhaku	16
2.2 Hankintalaki	17
2.2.1 Lain tarkoitus ja sovellettavuus	17
2.2.2 Hankintaprosessin vaiheet ja hankintamenettelyt	18
2.2.3 Ehdokkaiden ja tarjoajien valinta	19
2.2.4 Hankintalain kokonaisuudistus	21
2.2.5 Hankintalain valvonta ja muutoksenhaku	25
2.3 Tilaajavastuulain ja hankintalain vertailua ja yhteensovittamista	25
2.4 Laki lähetetyistä työntekijöistä	29
2.5 Muu julkisia hankintoja koskeva sääntely	30
3 TUTKIMUS TILAAJAVASTUULAIN TOTEUTUMISESTA SALON KAUPUNGIN HANKINNOISSA	32
3.1 Salon kaupungin hankinnat	32
3.2 Tutkimuksen lähtökohdat	35
3.3 Tutkimuksen tulokset ja kehitysehdotukset	37
3.3.1 Sähköiset palvelut	37
3.3.2 Tilaajavastuulain toteutuminen palvelualueilla	42
3.3.3 Yhteenvetoa tilaajavastuulain toteutumisesta	49
3.3.4 Kehitysehdotuksia ja muuta huomioitavaa	52

4 POHDINTA	55
LÄHTEET	58

KUVIOT

Kuvio 1. Avoin menettely ja tilaajavastuulain mukaiset toimenpiteet. Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 6. Alkuperäisestä kuviosta muokattu versio.

51

KÄYTETYT LYHENTEET

ALV	Arvonlisävero
AVI	Aluehallintovirasto
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä sähköinen julkisten hankintojen ilmoituskanava.
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
Katso-tunniste	Verohallinnon tarjoama, yrityksiä varten luotu tapa kirjautua viranomaisten sähköisiin palveluihin.
KuEL	Kunnallinen eläkelaki (549/2003)
KuEL-vakuutus	Lakisääteinen kunnallinen eläkevakuutus
PK-yritys	Pieni- tai keskisuuri yritys
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
SAS-tiimi	Selvitä, arvioi, sijoita. Hoidon tarpeen arviointia ja asiakassi- joitustoimintaa Salossa hoitava ryhmä.
Sote-palvelu	Sosiaali- ja terveysterveyspalvelu
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TPA	Tehostettu palveluasuminen
TyEL-vakuutus	Työntekijän eläkevakuutus, lakisääteinen
VALLU	Valtakunnallinen liikennelupajärjestelmä
Valvira	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen lupaviran- omainen
VSSH	Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
YEL-vakuutus	Yrittäjän lakisääteinen eläkevakuutus
YSE	Rakennusurakan yleiset sopimusehdot 1998
YTJ	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

1 JOHDANTO

Julkisilla hankinnoilla on suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävä rooli harmaan talouden torjunnassa. ”Sillä, miten julkisia hankintoja tekevät käyttävät ostovoimaansa on paljon vaikutusta joidenkin toimialojen markkinoiden kehitykseen”. Esimerkiksi rakentamisessa tai yksityisissä sosiaali- ja terveystaloudissa on julkisten hankintojen osuus huomattava. (Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015, 5)

Keskeisessä asemassa harmaan talouden torjuntatyössä ovat kunnat, niiden hankintatoimi ja kuntaa rakennuttajana edustavat. Kunnilla on hyvät mahdollisuudet havainnoida epärehellistä toimintaa ja ne voivat vaikuttaa harmaan talouden torjuntaan esimerkiksi sopimusoikeudellisin keinoin. Yhtenä osana kuntien hankintaosaamista voidaankin pitää valmiutta harmaan talouden torjuntaan. (Kietäväinen 2012, 8)

Myös lainsäädännöllä tuetaan vahvasti harmaan talouden torjuntaa. Erityisesti tätä tarkoitusta varten on säädetty tilaajavastuulaki, jonka tavoitteena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Lain avulla pyritään luomaan tilaajalle edellytykset varmistaa, että sen sopimuskumppanit täyttävät lakisääteiset velvollisuutensa niin työnantajina kuin sopimuspuolinakin (Työsuojeluhallinto 2015).

Hankintalaki puolestaan ohjaa kuntasektorin toimijoita suorittamaan hankinnat taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä käyttäen hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Lain mukaan hankinnat tulee toteuttaa avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 4)

Tilaajavastuulaki ja hankintalaki ovat erillisiä lakeja, mutta läheisesti kytköksissä toisiinsa hankintaprosessin aikana, sopimuskumppanin kelpoisuutta arvioitaessa. Hankintalaki sääntelee hankintojen menettelytapoja, ja tilaajavastuulaki puolestaan asettaa omat velvoitteensa, jotka pääsääntöisesti kaikkien hankintayksiköiden on jossain hankintamenettelyn vaiheessa hoidettava.

Näihin lähtökohtiin perustuu tämä tutkimus, joka käsittelee tilaajavastuulain toteutumista julkisissa hankinnoissa. Työlle saadun toimeksiannon myötä aiheeseen perehdytään Salon kaupungin hankintojen kautta.

Muiden Suomen kuntien tavoin myös Salo on mukana harmaan talouden torjuntatyössä, ja kaupungin hankintapoliittisessa ohjelmassa yhdeksi tavoitteeksi vuodelle 2016

mainitaankin harmaan talouden torjunnan tehostaminen. Tähän tavoitteeseen pyritään automatisoimalla tilaajavastuulain asettamien velvoitteiden tarkistaminen sekä kehittämällä yhteinen toimintamalli tilaajavastuulain velvoitteiden sopimuksenaikaiseen seurantaan. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 11) Näiden toimenpiteiden myötä syntyneeseen ajankohtaiseen tarpeeseen perustuu myös tämän opinnäytetyön toimeksianto, joka saatiin Salon hankintatoimelta. Myös kaupunginvaltuuston tuloskorteissa vuosille 2016–2019 mainittu pyrkimys laajempaan yhteistyöhön ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kanssa tuki toimeksiantajan päätöstä lähteä mukaan (Kaupunginjohtajan ehdotus 2015, 5).

Tilaajavastuulain toteutumista julkisissa hankinnoissa käsitellään työn tutkimusosuudessa nimenomaan tilaajan eli Salon kaupungin näkökulmasta. Työn tavoitteena on tutkia, miten tilaajavastuulain mukaiset velvoitteet kaupungin yksiköissä toteutuvat ennen hankintasopimuksen tekoa sekä sopimuksen voimassa olon aikana. Tarkoituksena on myös selvittää, mitä erilaisia viranomaisvaatimuksia palvelualueiden hankintoihin mahdollisesti liittyy, ja tehdä niistä yhteenveto tähän raporttiin. Lisäksi tutkimukselta toivotaan esittelyä saatavilla olevista tilaajavastuulakiin liittyvistä sähköisistä palveluista sekä kehitysehdotuksia toiminnan automatisoimiseksi.

Teoriaosuudessa ajatuksena on perehtyä tilaajavastuulakiin laajasti, osana hankintalain mukaista hankintaprosessia. Tilaajavastuulaki esitellään kokonaisuudessaan, keskittyen tarkemmin muutamiin, vuoden 2015 lakimuutoksen myötä voimaan tulleisiin muutoksiin. Hankintalakia käsitellään pääasiassa vain ehdokkaan ja tarjoajan soveltuvuuden arvioinnin osalta sekä lyhyesti hankintamenettelyjen osalta. Ajankohtaisuutensa vuoksi mielenkiintoisena aiheena tutkimuksessa käsitellään myös hankintalain vuoden 2016 kokonaisuudistuksen myötä voimaan tulevia muutoksia ehdokkaan ja tarjoajan soveltuvuuden arviointia koskien. Lisäksi työssä pohditaan tilaajavastuulain ja hankintalain suhdetta toisiinsa, kuvaten lakien yhtymäkohtia ja eroavaisuuksia. Tarkoituksena on luoda lukijalle ymmärrys hankintalain ja tilaajavastuulain yhteensovittamisesta hankintaprosessissa.

Muilta kuin edellä mainituilta osin hankintalakia tai sen määrittelemää hankintaprosessia ei käsitellä. Työn ulkopuolelle on rajattu lähes kokonaan myös muu julkisiin hankintoihin vaikuttava lainsäädäntö, jota esitellään vain lyhyesti. Salon kaupungin osalta tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu osa palvelualueista sekä liikelaitosten ja konserniyhtiöiden hankinnat.

Tämä Case-study -tyyppinen tutkimus toteutettiin pääosin teemahaastatteluina sekä sähköpostikyselyinä. Tutkimuksen kohteena olivat Salon palvelualueiden hankinnoista vastaavat henkilöt sekä hankintapalvelujen edustajat. Tutkimusaineistoa olivat myös Salon kaupungilta saatu materiaali sekä aiheeseen liittyvät verkkolähteet. Teoriaosuuden lähdeaineistona käytettiin lakien ja niiden esitöiden lisäksi kirjallisia lähteitä, viranomaisten julkaisuja sekä viranomaisilta erikseen saatuja tarkennuksia.

Selvennyksenä mainittakoon seuraavat työssä useasti toistuvat käsitteet ja niiden määritelmät:

- Hankintayksikkö (tilaaja) on hankintalaissa määritelty toimija, esimerkiksi kunnan viranomainen (Yleiset hankintaohjeet 2008, 3). Tässä työssä hankintayksiköllä tarkoitetaan hankinnasta vastaavaa Salon kaupungin palvelualueella tai sen edustajaa.
- Tilaajalla tarkoitetaan hankintayksikköä tai sen edustajaa (Yleiset hankintaohjeet 2008, 3).
- Hankintapalvelut (hankintapalveluiden tiimi, hankintatiimi) on Salon kaupungin hankintoja koordinoiva ja tukeva toimielin.
- Harmaa talous. Tilaajavastuulakia valvovan työsuojeluviranomaisen näkökulmasta harmaa talous tarkoittaa yritysten pyrkimyksiä hankkia itselleen taloudellista etua laiminlyömällä niille kuuluvia lakisääteisiä maksuja ja velvoitteita. Harmaasta taloudesta on kyse myös silloin, kun yritykset käyttävät vuokratyössä tai alihankkijoina sellaisia yrityksiä, jotka eivät ole huolehtineet niille kuuluvista velvoitteista. Lisäksi harmaata taloutta ovat pimeä työnteke ja sosiaalietuuksien väärinkäytökset. (Työsuojeluhallinto 2015)

2 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVA SÄÄNTELY

Julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä on Suomessa ollut vuodesta 1994 lähtien, jolloin ensimmäinen hankintalaki (1505/1992) astui voimaan (Siikavirta 2015, 5). Tällä hetkellä voimassa olevana yleislakina toimii Laki julkisista hankinnoista (348/2007). Tämän, niin sanotun hankintalain ohella muutamilla erityislaeilla säännellään erilaisia hankinnan kohteita, hankintamenettelyitä sekä tuotteilta vaadittavia ominaisuuksia (Siikavirta 2015, 24).

Hankintamenettelyä koskevien säännösten lisäksi on hankintayksikön noudatettava myös muita sääntöjä, jotka määrittelevät sen, minkälainen hyväksyttävän ehdokkaan tai tarjoajan tulee olla (Siikavirta 2015, 19). Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), eli niin sanottu tilaajavastuulaki on hankintalainsäädännöstä erillinen laki, jonka piiriin kuuluu valtaosa hankintalain soveltamisalaan kuuluvista hankintayksiköistä (Pekkala & Pohjonen 2014, 826) ja joka siten on perusteltua ottaa huomioon hankintamenettelyssä (Eskola & Ruohoniemi 2011, 332).

Tutkimuksen pääaihe eli tilaajavastuulaki esitellään tässä kappaleessa kokonaan ja hankintalaki osittain. Yhteenvetoa näistä laeista tehdään jäljempänä kohdassa 2.3.

2.1 Tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulaki tuli ensimmäisen kerran voimaan vuoden 2007 alusta. Sitten lakia on uudistettu muun muassa tilaajan selvitysvelvollisuutta laajentamalla, ja tällä hetkellä sovelletaan 1.9.2015 voimaantullutta lakia.

Lain esittelyn aluksi on olennaista huomioida, että

”tilaajavastuulaissa alihankintasopimuksella tarkoitetaan tilaajan ja tämän sopimuspuolen välistä sopimusta tietyn työtuloksen aikaansaamiseksi vastiketta vastaan. Näin ollen käytännössä julkisten hankintojen yhteydessä tilaajavastuulaissa tarkoitettu alihankintasopimus tarkoittaa samaa kuin hankintasopimus”. (Pekkala & Pohjonen 2014, 826)

2.1.1 Lain tarkoitus ja sovellettavuus

”Tämän lain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista sekä luoda yrityksille ja julkisoikeudellisille yhteisöille edellytyksiä varmistaa, että niiden kanssa vuokratyöstä tai alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.” (tilaajavastuulaki 1 §)

Lakia sovelletaan tilaajaan, joka 1) Suomessa käyttää vuokrattua työvoimaa tai joka 2) jonka Suomessa olevissa työtiloissa tai työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on tilaajan kanssa alihankintasopimuksen tehneen työnantajan palveluksessa ja jonka työtehtävät liittyvät tilaajan tavanomaiseen toimintaan. (tilaajavastuulaki 2 §). Jos sopimuspuolella ei ole työntekijöitä, ei tilaajavastuulakia sovelleta.

Tilaajan tavanomaisella toiminnalla tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, joita ilman tilaajan varsinainen toiminta häiriintyisi ja jotka muodostavat tilaajan toiminnassa yhtenäisen kokonaisuuden tai palveluketjun. Varsinaisen ydinliiketoiminnan ohella esimerkiksi siivous- ja kunnossapitotehtävät katsotaan tavanomaiseen toimintaan kuuluviksi. (Työsuojeluhallinto 2015)

Rakentamistoiminnassa lakia sovelletaan 1) rakennuttajina toimiviin tilaajiin sekä 2) kaikkiin sopimusketjussa toimiviin, yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämän kokonaisuuden tilaajina toimiviin (tilaajavastuulaki 2 §). Rakentamistoiminnassa tilaajavastuulakia sovelletaan siis silloinkin kun sopimuspuolella ei ole työntekijöitä. Tällöin tilaajan tulee sopimuskumppanin osalta hankkia selvitykset vain kaupparekisteriotteen, ennakkoperintärekisterin, ALV-rekisterin ja verojen maksun osalta, mutta varmistaa toki ensin, ettei työntekijöitä sopimuskumppanin palveluksessa ole. (Haapa-Alho, Noora 1.8.2016)

Lakia ei sovelleta tilanteessa, jossa 1) vuokratun työvoiman työskentely kestää enintään 10 päivää tai jossa 2) edellä mainitun alihankintasopimuksen arvo ilman arvonnäkövoimaa jää alle 9 000 euron. Työn perustuessa moniin peräkkäisiin, keskeytymättömiin tai vain lyhyeksi ajaksi keskeytyneisiin sopimuksiin, katsotaan työn jatkuneen yhtäjaksoisesti edellä mainittuja raja-arvoja laskettaessa. (tilaajavastuulaki 4 §)

2.1.2 Tilaajan selvitysvelvollisuus

Ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen vuokratyövoiman käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, on tilaajan pyydettävä sopimuspuolelta, ja sopimuspuolen vastaavasti luovutettava tilaajalle

- 1) selvitys ennakoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin kuulumisesta,
- 2) kaupparekisteriote tai kaupparekisteriotetta vastaavat muut tiedot,
- 3) selvitys siitä, ettei yrityksellä ole verovelkaa, tai mikäli verovelkaa on, viranomaisen antama selvitys verovelan määrästä,
- 4) todistukset työntekijöiden eläkevakuutusten ottamisesta, eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys erääntyneiden eläkevakuutusmaksujen maksusopimuksesta,
- 5) selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista,
- 6) selvitys työterveyshuollon järjestämisestä. (tilaajavastuulaki 5 §)

Jos sopimuskumppanina toimii ulkomainen yritys, on tilaajan pyydettävä ja yrityksen toimitettava edellä mainitut tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisterioteella tai vastaavalla todistuksella, tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla (tilaajavastuulaki 5 §). Hallituksen esityksen mukaan, mikäli ulkomaisella sopimuskumppanilla on Suomen lainsäädännön mukainen yritys- ja yhteisötietotunnus, on sen toimitettava sekä Suomen rekisteritiedot että sijoittautumismaansa vastaavat tiedot (HE 161/2014 vp, 29).

Myös rakentamistoiminnassa sovelletaan 5 §:ssä mainittua selvitysvelvollisuutta, joka koskee kaikkia tilaajia, niitäkin, joiden tavanomaiseen toimintaan rakentaminen ei kuulu. Rakentamistoiminnassa lakia sovelletaan myös yhden hengen yrityksiin. (Työsuoje-
luhallinto 2015)

Tilaaja voi myös itse hankkia kohtien 1–3 tiedot viranomaisilta, sekä hyväksyä muun kuin viranomaisen antaman selvityksen, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidettävä muu taho (tilaajavastuulaki 5 §).

Syyskuusta 2015 alkaen on tilaajalla ollut velvollisuus pyytää sopimuspuolelta selvitys siitä, ettei yrityksellä ole verovelkarekisteriin merkittyä verovelkaa, tai jos verovelkaa on, pyytää viranomaisen antama selvitys verovelan määrästä. Lakiuudistuksen mukaan

tämä selvitysvelvollisuus tulisi ensisijaisesti toteuttaa nimenomaan julkista verovelkarekisteriä hyödyntäen. (Törnroos 2015, 2)

Verovelkarekisterissä ovat yritykset, joilla on verovelkaa vähintään 10 000 euroa. Jos yrityksellä ei ole merkintöjä verovelkarekisterissä, ei lisäselvittelyjä tarvita. Sen sijaan jos verovelkarekisteristä ilmenee, että sopimuspuolella on verovelkaa, tulee tilaajan selvittää verovelan määrä pyytämällä sopimuspuolta toimittamaan verovelkatodistus. Selvitysvelvollisuus on täten täytetty, eikä velvollisuuden täyttämiseksi merkitystä ei ole sillä, onko verovelasta tehty Verohallinnon kanssa maksusuunnitelma vai ei. (Törnroos 2015, 2)

Maksamatta olevat verot tai eläkkeet eivät välttämättä merkitse sitä, ettei tilaaja hankintasopimusta voisi tehdä, vaan sopimuksen tekeminen verovelkaisen yrityksen kanssa on tilaajan omassa harkinnassa. Tilaajan tulee kuitenkin arvioida, onko yrityksen tarkoituksena maksaa verot hankintasopimuksen aikana. Mikäli ilmenee, että aikomusta verojen maksuun ei ole, ei tilaajan ole hyväksyttävää tehdä sopimusta yrityksen kanssa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 829)

Vuoden 2015 lakimuutoksen myötä on poistunut yrittäjän velvollisuus toimittaa tilaajalle todistus yrittäjän eläkevakuutuksesta. Lakisääteiseksi velvollisuudeksi jäi edelleen toimittaa todistus työntekijän eläkevakuutuksesta ja sen maksujen hoitamisesta (Veritas 2015).

Tilaajalla ei ole velvollisuutta pyytää 5 §:ssä mainittuja tietoja, jos hän voi perustellusti luottaa siihen, että sopimuskumppani täyttää lakisääteiset velvollisuutensa. Tällaisia sopimuspuolia ovat muun muassa valtio, kunta, seurakunta, julkiset osakeyhtiöt, valtion liikelaitokset, kunnan omistamat yhtiöt tai vastaavat ulkomaiset yritykset. Myös silloin, kun sopimuspuolen toimintaa tai tilaajan ja sopimuspuolen välistä sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena, voidaan katsoa luottamuksen perustellusti toteutuvan. (tilaajavastuulaki 5 §)

Rakentamistoimintaan liittyvä tilaaja ei kuitenkaan vapaudu selvitysvelvollisuudesta 5 §:ssä tarkoitetun luottamustilanteen vuoksi. Tilaajalla on selvitysvelvollisuuden lisäksi myös tapaturmavakuutuslakiin perustuva velvollisuus hankkia todistus sopimuspuolen ottamasta tapaturmavakuutuksesta. Näiden lisäksi rakentamistoimintaan liittyvän tilaajan tulee ennen töiden alkua selvittää, että kaikilla lähetetyillä työntekijöillä, myös heillä, jotka lähetetään työhön vasta töiden jo alettua, on voimassa olevat todistukset työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä. (tilaajavastuulaki 5 a §) Tilaajan selvitysvelvolli-

suus on 2015 lakimuutoksessa siten laajennettu ulottumaan myös sopimusaikaan. Sääntelyllä pyritään estämään lain kiertämistä hankkimalla todistus ennen rakennustyön aloittamista vain muutaman työntekijän osalta ja lähettämällä loput työntekijöistä töihin Suomeen vasta kun työt ovat jo alkaneet. (Törnroos 2015, 3 - 4)

2.1.3 Lähetetyt työntekijät

Tilaajan ja sopimuspuolen velvoitteista säädetään erikseen myös lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa, johon tilaajavastuulain 4 a §:ssä viitataan. Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, jonka tavanomainen työskentelypaikka on muussa valtiossa kuin Suomessa, ja jonka toiseen valtioon sijoittunut työnantaja sopimuksen nojalla lähettää rajoitetuksi ajaksi töihin Suomeen. (Laki lähetetyistä työntekijöistä 1 §)

Jos ulkomainen sopimuskumppani lähettää Suomeen työntekijöitä, tulee tilaajan selvittää työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen samoin periaattein kuin lain 5 §:ssä rakentamistoiminnan osalta säädetään. (tilaajavastuulaki 5 §) Tilaajalla ei ole yleistä velvollisuutta varmistaa, että sopimuspuoli hoitaa velvoitteensa sopimuskauden aikana. Sen sijaan tilaajan velvollisuus koskee asian esiin ottamista kirjallisesti sopimuksentehtilanteessa, esimerkiksi varmistamalla, että velvoite sisällytetään jo tarjouspyyntö- ja sopimustekstiin. (Törnroos 2015, 3). Sopimuskumppanin velvollisuudesta toimittaa tietoja säädetään erikseen lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (Laki lähetetyistä työntekijöistä 8 b §), johon palataan tarkemmin kappaleessa 2.4.

2.1.4 Tilaajan vastuu sopimusaikana

Edellä mainittuja rakentamistoimintaa ja lähetettyjä työntekijöitä koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta tilaajavastuulaki sääntelee sopimuksen tekoa edeltävää ajankohtaa, eikä sillä pääsääntöisesti säädetä tilaajan velvoitteista sopimuksen teossa tai sopimuksen aikana (Törnroos 2015, 3). Lain 5 §:ssä sen sijaan säädetään tilaajan sopimuskumppanin velvollisuudesta toimittaa tilaajalle 12 kuukauden välein sopimussuhteen aikana selvitykset verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta niissä tilanteissa, joissa sopimus on voimassa yli 12 kuukautta. Tilaajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta näitä selvityksiä pyytää. (Pohjonen 2013, 124)

Hallituksen esityksen mukaan lain tavoitteen kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että pidempään voimassa olevissa sopimussuhteissa tilaaja selvittäisi myös sopimuksen voimassaolon aikana, että toinen osapuoli on yhtä luotettava kuin sopimuksen solmimishetkellä. Sopimuksissa ei kuitenkaan yleensä ole purkavia ehtoja sen varalta, että sopimuskumppani ei ole enää viranomaisrekisterikelpoinen tai että se on jättänyt työnantajamaksut suorittamatta. Näin ollen tämän lainkohdan noudattamatta jättämisestä ei tilaajalle tule selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvaa seuraamusta, eikä säännöksessä siksi myöskään ole ehdotettu tilaajalle nimenomaista velvollisuutta kyseisiä selvityksiä pyytää. (HE 114/2006 vp, 27)

Käytännössä tilaajan vastuu kuitenkin on olemassa, kuten ilmeni kysyttäessä asiasta AVI:n työsuojelun ylitarkastajalta. Hänen mukaansa tilaajavastuulain käytännön valvonnassa on edellytetty, että tilaaja pyytää selvitykset verojen ja eläkkeiden maksuista 12 kuukauden välein, ellei sopimuskumppani niitä oma-aloitteisesti toimita. (Haapa-Alho, Noora 8.7.2016)

2.1.5 Selvitysten kelpoisuusaika ja voimassaolo

Tilaajavastuulain mukaiset selvitykset, todistukset ja tiedot eivät saa olla kolmea kuukautta vanhempia (tilaajavastuulaki 7 §). Hankkimansa selvitykset on tilaajan säilytettävä vähintään kaksi vuotta siitä, kun sopimusta koskeva työ on päättynyt. Selvitykset on säilytettävä silloinkin, vaikka tilaaja saisi 12 kuukauden jälkeen uudet selvitykset samalta sopimuskumppanilta. Jos tilaaja tekee uuden sopimuksen saman osapuolen kanssa ennen kuin 12 kuukautta on kulunut ensimmäisen selvitysvelvollisuuden täyttämisestä, ei uutta selvitysvelvollisuutta tilaajalla ole, ellei hänellä ole syytä epäillä sopimuspuolen olosuhteissa tapahtuneen tarkistamisen edellyttäviä muutoksia. (tilaajavastuulaki 5 §)

2.1.6 Tietojen antamisesta

Sekä tilaajavastuulaissa että laissa lähetetyistä työntekijöistä säädetään tietojen antamisesta ja tilaajan vaitiolovelvollisuudesta. (tilaajavastuulaki 6 § ja 8 § sekä Laki lähetetyistä työntekijöistä 8 a §, 8 b §, 8 c §). Näistä tilaajan velvoitteisiin työn teettäjänä kuuluu velvollisuus antaa ulkomaiselle sopimuspuolelleen kirjallisesti tieto siitä, kuka Suomessa valvoo lain noudattamista ja ohjeistaa lain soveltamisessa. Tieto tulee antaa

kirjallisesti ja sen tulee olla todennettavissa koko sopimuksenmukaisen työn keston ajan. (Laki lähetetyistä työntekijöistä 8 c §)

2.1.7 Tilaajavastuulain valvonta ja muutoksenhaku

Tilaajavastuulain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset Etelä-Suomen aluehallintoviraston alaisuudessa. Valvonta toteutetaan pääosin tarkastuskäynneillä tilaajan toimitiloihin tai työmaalle, joko ennalta ilmoittamatta tai ennakolta sopien. Tarvittaessa tarkastukset voidaan toteuttaa myös kirjallisina. (Haapa-Alho 2016, 8–9)

Valvonta kohdistuu alihankintaa tai vuokratyövoimaa käyttäviin yrityksiin ja julkisyhteisöihin vuosittain määriteltyjen hankkeiden mukaan. Vuoden 2016 painopistealueiksi on valittu rakennusala, palvelualat, logistiikka ja teollisuus. Tänä vuonna valvontatyössä pyritään kiinnittämään erityistä huomiota myös tilaajavastuulain mukaisten selvitysten säilytysvelvollisuuteen, joka aiemmassa valvonnassa on havaittu puutteellisesti noudatetuksi (Haapa-Alho 2016, 9, 12)

Valvonnan tarkoituksena on selvittää, miten tarkastuksen kohteena oleva tilaaja on tilaajavastuulakia noudattanut. Valvonnalla etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko tilaaja laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa?
- 2) Onko tilaaja tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai sellaisen yrityksen kanssa, jonka vastuuhenkilö on määrätty liiketoimintakieltoon?
- 3) Onko tilaaja tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, ettei sopimus-kumppanilla ole aikomusta täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan? (Työsuojeluhallinto 2015)

Jos tarkastuksessa havaitaan jokin edellä mainituista puutteista, voi

- tarkastaja antaa tilaajalle tarkastuskertomuksen muodossa toimintaohjeita vastaisuuden varalle tai
- työsuojelun vastuualue voi määrätä tilaajan maksamaan laiminlyöntimaksua. Tilaajaa kuitenkin kuullaan ennen lopullista, valituskelpoista päätöstä. (Haapa-Alho 2016, 11)

Laiminlyöntimaksun suuruus voi olla 2 000–20 000 euroa ja se voidaan määrätä tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä (edellä kohta 1). Korotettuna laiminlyöntimaksu voidaan määrätä kohtien 2) ja 3) puutteista, ja sen suuruus on vähintään 20 000 euroa mutta korkeintaan 65 000 euroa. (Työsuojeluhallinto 2015)

Laiminlyöntimaksuun velvoittavasta päätöksestä on oikeus valittaa siihen hallinto-oikeuteen, jonka alueella tilaajan kotipaikkakunta on. Hallinto-oikeuden päätöksen tyytymättömyydellä on puolestaan mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Haapa-Alho 2016, 11)

2.2 Hankintalaki

Hankintalaki määrittelee ne kilpailuttamisen menettelytavat ja toimintavelvoitteet, joita julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien hankintayksiköiden on noudatettava hankinnoissaan. Näiden velvoitteiden taustalla ovat Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisältyvät syrjimättömyyden-, yhdenvertaisuuden-, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2012)

2.2.1 Lain tarkoitus ja sovellettavuus

”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.” (JulkHankL 1 §)

Hankintalakia voidaan sanoa sovellettavan tilanteissa, joissa julkisen vallan organisaatio hakee sopimuskumppania tavarain tai palvelun hankkimiseksi tai rakennusurakan toteuttamiseksi vastiketta vastaan. Tarkemmin lain soveltamisala määräytyy hankinnan määritelmän, hankintayksikön määritelmän, tavarain tai palvelun myyjän tai tuottajan mukaan sekä eräiden oikeudellisten rajoitusten, kuten yksinoikeuden tai toiminnalle asetettujen ehtojen mukaan. (Siikavirta 2015, 109)

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisella on olennainen merkitys hankintalain soveltamisen arvioinnissa sekä oikeiden lainkohtien löytämisessä. Ennakoidun arvon mukaan selviää, ylittyykö kansallinen kynnysarvo, jolloin sovelletaan kansallisia sääntöjä, vai ylittyykö EU-kynnysarvo, jolloin sovelletaan EU-hankintoja koskevia sääntöjä. Mikäli

hankinta jää kaikkien kynnysarvojen alle, ei hankintalaki tule lainkaan sovellettavaksi. (Siikavirta 2015, 135)

Kynnysarvot on asetettu hankintalain 15 ja 16 §:ssä. Sovellettava kynnysarvo riippuu hankinnan kohteesta, hankinnan ennakoidusta arvosta ja hankintayksikön sijoittumisesta julkisen vallan kokonaisuuteen (valtio tai muu). Kynnysarvo määrää ne säännökset, joita yksittäisessä hankinnassa noudatetaan. Kansallisia kynnysarvoja voidaan muuttaa Suomessa sisäisesti, kun taas EU-kynnysarvojen muuttamisesta päätetään EU-komissiossa. (Siikavirta 2015, 137)

2.2.2 Hankintaprosessin vaiheet ja hankintamenettelyt

Kirjassa ”Julkisten hankintojen perusteet” määritellään hankintaprosessin vaiheiksi seuraavat: Toiminnan tarpeiden selvitys, systeemisuunnittelu, vaatimusten määrittely ja dokumentointi, toimittajien ja markkinoiden kartoitus, *tarjouspyynnön laadinta, hankintailmoituksen teko, tarjoajien valinta ja poissulkeminen, tarjousten vertailu ja toimittajien valinta*, sopimuksen teko, toimitus eli sopimuksen toteutus sekä hankinnan hallinta ja jatkokehitys (Siikavirta 2015, 140).

Edellä olevaan listaan on kursivilla merkitty ne prosessin vaiheet, joihin hankintalain säännökset luovat omat menettelytapansa (Siikavirta 2015, 140). Hankintalaki sisältää seitsemän erilaista menettelytapaa näiden hankinnan vaiheiden toteuttamiseksi (Siikavirta 2015, 202). Keskeisin ero näissä menettelytavoissa liittyy siihen, missä vaiheessa kilpailutusta varsinaiset tarjousasiakirjat ovat valmiit ja missä vaiheessa ne julkaistaan (Siikavirta 2015, 214).

Yksivaiheisissa menettelyissä yrityksiä pyydetään hankintailmoituksella ja tarjouspyynnöillä jättämään lopullinen tarjous määräaikaan mennessä. Yksivaiheisessa avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jonka perusteella kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen laissa asetettuun vähimmäismääräaikaan mennessä. Hankintailmoituksen ohella on hankintayksiköllä myös mahdollisuus lähettää tarjouspyyntöjä sopiviksi katsomilleen ehdokkaille. Näin voidaan toimia tarjoajien löytymisen varmistamiseksi, eikä menettelyä lain mukaan silti katsota syrjiväksi. (Siikavirta 2015, 202)

Muita menettelytapoja ovat yksivaiheinen suoramarkkinointi, kaksivaiheiset rajoitettu menettely ja puutejärjestely, sekä kaksivaiheisina myös neuvottelumenettely, kilpailullinen

neuvottelumenettely ja suunnittelukilpailu (Siikavirta 2015, 202–209). Hankintalaissa säädettyjen menettelytapojen lisäksi voidaan hankinta tietyin edellytyksin toteuttaa myös sähköisellä huutokaupalla tai dynaamisella hankintajärjestelyllä. Näistä huutokauppajärjestelmistä sääntelee Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011) (Siikavirta 2015, 210), jota ei tässä työssä tarkemmin käsitellä.

Aiemmin kuvatun hankintaprosessin kohta 7., *tarjoajien valinta ja poissulkeminen* liittyy läheisesti tutkimuksen aiheena olevan tilaajavastuulain asettamiin velvoitteisiin. Tätä aihetta käsitellään seuraavaksi.

2.2.3 Ehdokkaiden ja tarjoajien valinta

EU-kynnsarvot ylittävien hankintojen osalta ehdokkaiden tai tarjoajien valintaa säädetään hankintalain 24 §:ssä sekä tarkemmin lain 8 luvun 52–59 §:ssä.

Hankintalain mukaan ehdokkaan tai tarjoajan soveltuvuuden arviointi on tehtävä ennen tarjousten vertailua, mutta ehdokas tai tarjoaja voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta myös myöhemmin, hankintayksikön saatua tiedon 53 ja 54 §:ssä mainituista poissulkemisperusteista. (JulkHankL 52 §)

Lain 53 §:ssä säädetään pakottavista poissulkemisperusteista. Sen mukaan ehdokas tai tarjoaja taikka sen johtohenkilö tai edustus-, päätös-, tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on suljettava pois tarjouskilpailusta, jos hänellä tiedetään olevan rikosrekisteristä ilmenevä lainvoimainen tuomio jostain lain 53 §:ssä määritellystä rikoksesta. Kyseisestä rikoksesta tuomittu ehdokas tai tarjoaja voidaan kuitenkin pitää mukana tarjouskilpailussa silloin, kun yleinen etu sitä vaatii tai siinä tapauksessa, kun tuomittu henkilö ei enää työskentele vastuuasemassa tarjouksen tehneessä yrityksessä. (JulkHankL 53 §)

Muut hankintalaissa mainitut ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemisperusteet ovat harkinnanvaraisia, joten niiden osalta hankintayksikkö voi sulkea ehdokkaan tai tarjoajan tai sen vastuuhenkilön pois kilpailusta tiettyjen ehtojen täytyessä, esimerkiksi silloin kun ehdokas tai tarjoaja on laiminlyönyt sijoittautumisensa vero- tai sosiaaliturvamaksut. Poissulkemista koskevassa harkinnassa hankintayksikkö voi kuitenkin ottaa huomioon rikoksen tai laiminlyönnin vakavuuden, teon yhteyden hankinnan kohteeseen.

seen, kuluneen ajan, mahdolliset muut teosta aiheutuneet seuraamukset sekä rikkomukseen tai laiminlyöntiin syyllistyneen mahdolliset korjaavat teot. (JulkHankL 54 §)

Tarkistaakseen 53 ja 54 §:ssä tarkoitettuja poissulkemisperusteita voi hankintayksikkö pyytää ehdokailta tai tarjoajilta sekä muiden jäsenmaiden toimivaltaisilta viranomaisilta asianmukaisten säännösten mukaisesti todistuksia ja selvityksiä. Näytöksi on hyväksyttävä toimittajan sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antama ote rikosrekisteristä tai muu todistus, tai ellei näitä ole saatavilla, toimittajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus. (JulkHankL 55 §)

Hankintalain mukaan hankintayksikkö voi esittää ehdokkaalle tai tarjoajalle myös muita soveltuvuusvaatimuksia tai niiden selvityspyyntöjä. Tällaisia ovat esimerkiksi taloudellista tai rahoituksellista tilannetta, teknistä suorituskkyä ja ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevat vaatimukset ja selvitykset, joiden tulee kuitenkin liittyä toimittajan edellytyksiin toteuttaa hankinta ja olla oikeassa suhteessa hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Vaatimuksista on kerrottava jo hankintailmoituksessa, ja tarjouskilpailusta on suljettava pois ne ehdokkaat tai tarjoajat, jotka eivät näitä vaatimuksia täytä. Poissulkemisen perusteiden ja sääntöjen on oltava objektiivisia ja syrjimättömiä kaikissa hankintamenettelyissä. Hankintayksikkö voi myös pyytää ehdokailta tai tarjoajilta täydennystä tai täsmennystä saamiinsa selvityksiin ja asiakirjoihin. (JulkHankL 56 §)

Lain 57 §:ssä säädetään hankintayksikön oikeudesta pyytää ehdokasta tai tarjoajaa osoittamaan sijoittautumismaansa lainsäädännön mukaisella rekisterioteella rekisteröitymisensä ammatti- tai elinkeinorekisteriin, valahtoisella ilmoituksella tai todistuksella harjoittavansa elinkeinotoimintaa, sekä toimiluvalla tai järjestön jäsentodistuksella olevansa oikeutettu palvelun tarjoamiseen sijoittautumismaassaan. (JulkHankL 57 §)

Hankintalain 58 §:ssä on esimerkin omaisesti lueteltu sellaisia rahoituksellista ja taloudellista tilannetta koskevia selvityksiä, joita hankintayksikkö voi vaatia. Hankintayksikkö voi pyytää toimittajalta myös muita kuin luettelossa mainittuja selvityksiä. Kaikkien selvitysten tulee kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja liittyä hankinnan kohteeseen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 324)

Lain 59 §:ssä puolestaan on lueteltu ne selvitykset, joilla ehdokas tai tarjoaja voidaan pyytää osoittamaan tekninen suorituskkynsä tai ammatillinen pätevyytensä. 58 §:ssä mainittuun luetteloon verrattuna tämä luettelo on tyhjentävä, eli hankintayksikkö ei voi

vaatia ehdokkaita tai tarjoajia toimittamaan muita kuin laissa nimenomaisesti mainittuja asiakirjoja teknisen suorituskäytönsä tai ammatillisen pätevyytensä osoittamiseksi. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 325)

Kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista säädetään hankintalain 71 §:ssä. Sen mukaan ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus on arvioitava ennalta ilmoitettuja, taloudellisia, rahoituksellisia, tekniseen suorituskäyttöön tai ammatilliseen pätevyyteen liittyviä objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita noudattaen. Tarjouskilpailusta tulee sulkea pois ehdokas tai tarjoaja, joka ei täytä teknisiä, taloudellisia tai muita hankinnan toteuttamisen edellytyksiä (JulkHankL 71 §). Soveltuvien osin voidaan käyttää myös EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osin pakottavia poissulkemissääntöjä, mutta näin ei ole pakko tehdä. Sen sijaan hankintayksiköllä on kansallisten hankintojen osalta hankintavalta sen suhteen, mitä säännöksiä se noudattaa (Siikavirta 2015, 147–150).

Sekä EU-hankintoja että kansallisia hankintoja koskeva poissulkemispäätös, kuten muutkin tarjoajan asemaan vaikuttavat päätökset tulee tehdä kirjallisina ja perusteltuinä, ja ne ovat valituskelpoisia (JulkHankL 73 - 75 §).

2.2.4 Hankintalain kokonaisuudistus

Euroopan Unionin hankintoja koskeva sääntely uudistui lähes kokonaan helmikuussa 2014, jolloin uusi hankintadirektiivipaketti hyväksyttiin. Direktiiveillä tavoitellaan muun muassa hankintasääntelyn yksinkertaistamista sekä pienten ja keskisuurten yritysten aseman parantamista hankintamenettelyssä. Jäsenvaltioiden tuli ottaa direktiivien määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä 18. huhtikuuta 2016 mennessä. Suomessa direktiivien käyttöönotto on viivästynyt, mutta tavoitteena on, että uusi hankintalaki olisi voimassa viimeistään loppuvuodesta 2016. Tällä hetkellä Suomen hankintasääntelyssä eletään niin sanottua siirtymäkautta, jonka aikana hankintayksiköiden tulee soveltaa sekä voimassa olevaa hankintalakia, että osittain myös uusia EU-direktiivejä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016)

Hankintalain valmistelusta Suomessa vastaa Työ- ja elinkeinoministeriö, joka direktiivi-uudistukseen perustuen on 22.6.2016 antanut esityksensä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Yksi direktiivi-uudistusten keskeisistä tavoitteista on pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyn parantaminen. Tavoitetta edistetään uusissa hankintadirektiiveissä

muun muassa yksinkertaistamalla tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien selvitysvelvoitetta. Nykyisin yritys joutuu useissa tilanteissa toimittamaan tarjoustensa tai osallistumishakemustensa liitteinä monia itse hankkimiaan selvityksiä taloudellisesta tilanteestaan, kokemuksestaan tai henkilöstönsä pätevyydestä. Tämä kasvattaa liikaa pk-yritysten hallinnollista taakkaa ja siten usein vaikeuttaa heidän osallistumistaan tarjouskilpailuun. (HE 108/2016 vp, 12, 17)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ehdokkaille ja tarjoajille syntyviä selvitystoimenpiteitä yksinkertaistettaisiin ja hankintayksikön mahdollisuuksia edellyttää sopimuskumppanilta laajoja selvityksiä soveltuvuudesta tarjouskilpailun aikana rajattaisiin. (HE 108/2016 vp, 39). Ehdokkaat ja tarjoajat voisivat osoittaa soveltuvuutensa tai poissulkemisperusteiden soveltumattomuuden antamalla vakuutuksena yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan ja vasta tarjousten vertailun ja hankintapäätöksen teon jälkeen hankintayksikkö saisi voittaneelta tarjoajalta edellyttää varsinaisten selvitysten antamista. Selvitysten hankkimisen ja toimittamisen hallinnollinen taakka kohdistuisi siten ainoastaan tarjouskilpailun voittaneeseen toimittajaan (HE 108/2016 vp, 194). Ensisijaisesti tulisi hankintayksikön hankkia poissulkemisperusteita ja soveltuvuutta koskevat tiedot itse, mikäli heillä olisi pääsy edellä mainittuja selvityksiä sisältävään avoimeen tietopankkiin. (HE 108/2016 vp, 39)

Pakollisten poissulkemisperusteiden osalta uusi laki vastaa pääosin nykyistä lakia, mutta harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi luetteloon ehdotetaan lisättäväksi muun muassa rikoslain 47 luvussa tarkoitettuja työrikoksia (HE 108/2016 vp, 39). Uutena pakollisena poissulkemisperusteena on myös verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti, josta ehdokas tai tarjoaja on lainvoimaisesti tuomittu. Poissulkeminen edellyttää, että tuomio ei ole viittä vuotta vanhempi. Poissulkemisen edellytykset eivät kuitenkaan täyty mikäli ehdokas on jo maksanut kyseiset maksut tai sopinut niiden sitovasta maksujärjestelystä (HE 108/2016 vp, 182). Käytännössä hankintayksikön ei kuitenkaan katsota rikkoneen kyseistä lainkohtaa, vaikka se ei yllä mainittuja selvityksiä hankkisi. Suomessa ei nimittäin tällä hetkellä ole olemassa viranomaistaholta saatavaa vakioselvitystä, josta ilmenisivät lainvoimaisella tuomiolla vahvistetut verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyönnit. Näin ollen tämä poissulkemisperuste säilyy edelleen lähinnä harkinnanvaraisena perusteena, esimerkiksi verovelkatodistuksella toteen näytettynä, mutta ilman vaatimusta lainvoimaisesta tuomiosta. (HE 108/2016 vp, 182)

Nykyisen hankintalain 53 §:n mukaan pakollisia poissulkemisperusteita on noudatettava silloin, kun asia on hankintayksikön tiedossa (JulkHankL 53 §). Hankintayksiköllä on

velvollisuus vaatia selvitystä ja ryhtyä toimenpiteisiin silloin, kun se saa tiedon tai epäilyn poissulkemisperusteiden olemassaolosta. Tällöin hankintayksiköltä voidaan edellyttää huolellisuutta ja aktiivisuutta asian selvittämisessä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 315–316) Uuden lain mukaan hankintayksiköt eivät voi olla selvittämättä hankintamettelyjen yhteydessä pakollisten poissulkemisperusteiden olemassa oloa. Sen sijaan niiden on vaadittava valittua sopimuskumppania toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset siitä, onko tarjoajan johtohenkilöstö syyllistynyt hankintalaissa lueteltuihin pakolliseen poissulkemiseen velvoittaviin rikoksiin. Säännökset perustuvat hankintadiirektiiviin, jossa hankintayksikölle on asetettu ehdoton velvollisuus vaatia tarjouskilpailun voittanutta tarjoajaa toimittamaan täydentävät asiakirjat. (HE 108/2016 vp, 43) Näin ollen pakollinen selvitysvelvollisuus koskisiikin vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja.

Voimassa olevan rikosrekisterilain (770/1993) perusteella rikosrekisteristä ei voida luovuttaa tietoja suoraan hankintayksiköiden käyttöön sen arvioimiseksi, pitääkö tarjoaja sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Sen sijaan tiedot voidaan yksityishenkilöiden osalta saada vain rikosrekisterilain 6 §:n mukaista tarkastusoikeutta käyttämällä. Rikosrekisterilain esitöiden (HE 368/1992 vp) mukaan työnantajat, tarkastusoikeuteensa vedoten, eivät käytännössä kuitenkaan voi vaatia työntekijää tai työhön pyrkivää henkilöä hankimaan omaa rikosrekisteriotettaan ja esittämään sitä työnantajalle. (HE 108/2016 vp, 32)

Hallituksen esityksessä ehdotetaankin rikosrekisterilakia muutettavaksi siten, että ehdokkaan tai tarjoajan johto- tai vastuuhenkilöä koskeva ote rikosrekisteristä voitaisiin, kyseisen henkilön suostumuksella luovuttaa hankintayksikön käyttöön sen arvioimiseksi, koskeeko ehdokasta tai tarjoajaa laissa tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste (HE 108/2016 vp, 1). Näin myös hankintayksiköille asetettu vaatimus kyseisen selvityksen tarkastamisesta tulisi täytettyä (HE 108/2016 vp, 43).

Harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden osalta uusi laki vastaa osittain nykyistä lakia, mutta luetteloon on lisätty ehtoja esimerkiksi ehdokkaan eturistiriidasta tai muusta kilpailua vääristävästä toiminnasta. Tarjouskilpailusta voidaan myös sulkea pois ehdokas, joka on todistettavasti laiminlyönyt ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteitaan. Ehdokasta ei kuitenkaan saa sulkea pois tarjouskilpailusta, mikäli harkinnanvaraiseen poissulkemiseen oikeuttavasta tapahtumasta on kulunut yli kolme vuotta. (HE 108/2016 vp, 183–189)

Uutena kohtana lakiin lisätään ehdokkaalle tai tarjoajalle annettu oikeus esittää näyttöä luotettavuudestaan silloin, kun sitä rasittaa pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Tällainen näyttö voisi koskea esimerkiksi maksettuja vahingonkorvauksia tai aktiivista yhteistyötä tutkintaviranomaisten kanssa. Mikäli riittävää näyttöä luotettavuudesta voidaan esittää, ei ehdokasta tai tarjoajaa saa sulkea pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikön on arvioitava korjaavat toimenpiteet ottaen huomioon teon tai laiminlyönnin vakavuus sekä niihin liittyvät olosuhteet. Velvollisuutta pyytää näyttöä luotettavuudesta ei hankintayksiköllä kuitenkaan ole. (HE 108/2016 vp, 189–190)

Hankintayksikön asettamien omien soveltuvuusvaatimusten osalta uusi laki vastaa pääosin nykysääntelyä, mutta sitä on tarkennettu esimerkiksi siten, että vähimmäisliikevaihtorajan asettamista rajoitetaan. Myös taloudellisten ja rahoituksellisten vaatimusten täyttymistä osoittavien selvitysten antamista tarkennetaan. (HE 108/2016 vp, 191)

EU:n hankintadirektiivien uudistuksen lisäksi myös kansallisten kynnysarvojen uudistamiselle on ilmennyt tarvetta (HE 108/2016 vp, 14). Kansalliset kynnysarvot on hankintayksiköissä koettu liian alhaisiksi, mikä on johtanut siihen, että kilpailuttamisen kustannusten ei koeta olevan kohtuullisessa suhteessa siitä saataviin hyötyihin. (HE 108/2016 vp, 20). Kansallisten kynnysarvojen määrittelemineen on pitkälti jäsenvaltion itsensä päätettävissä, ja hallituksen esityksessä niitä ehdotetaankin korotettaviksi lähemmäs EU-direktiivitasoja. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kuntien tekemissä hankinnoissa tavara- ja palveluhankintojen kynnysarvon nostamista nykyisestä 30 000 eurosta 60 000 euroon sekä sote-palvelujen kynnysarvon nostamista 100 000 eurosta 400 000 euroon. (JulkHankL 15 § ja HE 108/2016 vp, 37) Muutos tulisi vähentämään hankintamenettelyjen muotomääräyksiä ja nopeuttamaan menettelyjä, sekä samalla alentamaan julkistalouden hallinnollisia ja kilpailuttamiskustannuksia (HE 108/2016 vp, 51).

Edellä kerrotun perusteella lakiuudistuksella näyttäisi olevan selkeitä myönteisiä vaikutuksia etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille, kun niiden hallinnollinen taakka pienee. Kustannussäästöjä on arvioitu syntyvän etenkin sen johdosta, että jatkossa vain tarjouskilpailun voittajalta tulee pyytää asianmukaiset selvitykset ja todistukset. Hankintayksiköille vaikutukset voivat olla ristiriitaisempia. Vähentyvän selvitysten käsittelyn voidaan toki olettaa tuovan kustannussäästöjä myös hankintayksiköille, joskin oletettavasti vähemmän kuin yrityksille, koska hankintayksiköissä todisteiden käsittelemiseen kuluva aika on jo entuudestaan pienempi. Hankintojen toteuttamiseen liittyvä hallinnollisen taakan odotetaan vähenevän esimerkiksi kansallisten kynnysarvojen korottamisen

myötä, sillä pienhankinnat voidaan toteuttaa vapaammin ilman hankintalainsäädännön yksityiskohtaisia määräyksiä ja velvoitteita. Toisaalta, kansallisten kynnysarvojen korottaminen tulee lisäämään hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen määrää ja samalla mahdollisesti lisäämään sisäisen, pienhankintoja koskevan ohjeistuksen tarvetta. Tämä omalta osaltaan saattaa kasvattaa hankintayksiköiden hallintokuluja ja työmäärää. Tämän lisäksi aiempaa velvoittavammat säännökset tarjoajien ja ehdokkaiden poissulkemisperusteiden selvittämisestä, selvitysten vaatimisesta ja niiden arvioinnista tulevat todennäköisesti myös kasvattamaan hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. (HE 108/2016 vp, 50–52)

2.2.5 Hankintalain valvonta ja muutoksenhaku

Suomessa ei tällä hetkellä ole varsinaista julkisia hankintoja käsittelevää tahoa, joka oma-aloitteisesti valvoisi menettelyjen lainmukaisuutta. Valvonta toteutuukin ensisijaisesti muutoksenhakuteitse markkinaoikeudessa. (HE 108/2016 vp, 23). Markkinaoikeuteen valittaminen on mahdollista hankinnoissa, joiden arvo ylittää hankintalain 15 §:n mukaiset kynnysarvot. Hankintayksikön päätökseen tai muuhun hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun tyytymätön voi myös osoittaa hankintayksikölle kirjallisen vaatimuksen hankintaoikaisusta. Hankintaoikaisun voi tehdä myös niin sanotuissa pienhankinnoissa, jotka eivät muutoin hankintalain soveltamisalaan kuulu. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016) Markkinaoikeuden päätöksistä voi valittaa Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kappaleessa 2.2.4 käsitellyn hankintalain uudistuksen myötä saattaa myös hankintalainsäädännön valvonta muuttua, sillä hallituksen esityksessä on mukana ehdotus hankintalainsäädännön valvontatehtävän perustamisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (HE 108/2016 vp, 32).

2.3 Tilaajavastuulain ja hankintalain vertailua ja yhteensovittamista

Hankintalakia sovelletaan julkisten hankintayksiköiden tekemiin, sopimuksenvaraisiin tavara- ja palveluhankintoihin, ja sen soveltamisrajana toimivat kansalliset ja EU-kynnysarvot. Tilaajavastuulakia sovelletaan sekä julkisen että yksityisen sektorin tilaajien tekemiin, vuokratyövoimalla tai alihankintana toteutettaviin palvelusopimuksiin. Hankintayksiköiden ei kuitenkaan tarvitse soveltaa tilaajavastuulakia silloin, kun ne

hankkivat palveluita, jotka tuotetaan palveluntuottajan omissa toimitiloissa (Pekkala & Pohjonen 2014, 827).

Tilaajavastuulaki tulee noudatettavaksi 9 000 euroa tai sen ylittävissä palveluhankinnoissa tai yli 10 päivää kestävässä vuokratyösopimuksissa. (tilaajavastuulaki 4 §). Tilaajavastuulain soveltamisrajat ovat alhaisemmat kuin hankintalain soveltamisrajat. Näin ollen on huomioitava, että tilaajavastuulaki tulee sovellettavaksi myös sellaisiin hankintasopimuksiin, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. (Pekkala & Pohjonen 2015, 827)

Huomionarvoista on myös se, että tullakseen sovellettavaksi hankintalaki vaatii kirjallisen hankintasopimuksen olemassaolon (Pekkala & Pohjonen 2014, 21). Sen sijaan tilaajavastuulain soveltamiseksi riittää suullinenkin sopimus, kunhan kyseessä on vastikkeellinen toiminta johon molemmat osapuolet ovat suostuneet (Vanninen, Mikko 27.7.2016).

Hankintalain mukaiset toimittajien kelpoisuutta koskevat vaatimukset ja niitä koskevat selvityspyynnöt on ilmoitettava jo hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä, ja vielä nykyisen hankintalain mukaan kaikkien tarjouskilpailuun osallistuneiden yritysten tulee toimittaa hankintayksikölle todistukset edellytysten täyttymisestä. Uuden hankintalain myötä tulee tarjouskilpailussa edellytettävät todistukset EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tarkistaa vain tarjouskilpailun voittajalta. Muilta osin hankintayksikkö hyväksyy yrityksen oman vakuutuksen siitä, että edellytykset täyttyvät. (HE 108/2016 vp, 50). Käytännössä useat hankintayksiköt toimivat näin jo nykyäänkin, vaikka varsinaista lakimuutosta ei vielä ole voimaan saatettu (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 3).

Tilaajavastuulain mukaiset selvitykset on hankittava viimeistään ennen hankintasopimuksen tekemistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että selvityksiä voidaan pyytää kahdessa vaiheessa: 1) hankintamenettelyn aikana hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä, jolloin selvitysten hankkimisessa on noudatettava hankintalain menettelysääntöjä, tai 2) vasta hankintapäätöksen tekemisen jälkeen, kuitenkin ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Jotta hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisen väliin jäisi mahdollisuus hankkia tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä, kannattaa jo tarjouspyyntöön kirjata, että osapuolia sitova sopimus syntyy vasta kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella. (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 4)

Jos tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä pyydetään jo hankintamenettelyn aikana, voidaan ehdokas tai tarjoaja joka ei niitä toimita, sulkea pois tarjouskilpailusta. Tarjouskilpailusta poissulkemista ei kuitenkaan voi tehdä enää hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Sen sijaan silloin, jos valittu tarjoaja ei vaadittuja selvityksiä toimita, voi hankintayksikkö jättää koko sopimuksen tekemättä ja ryhtyä etsimään uutta kumppania uudella tarjouskilpailulla, tai tehdä sopimuksen, mutta varautua samalla mahdollisiin laiminlyöntimaksuihin. (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 4)

Julkisten hankintojen neuvontayksikön julkaisun mukaan hankintayksikkö voisi pyytää hankintamenettelyn aikana ehdokailta tai tarjoajilta sitoumuksen tilaajavastuulain mukaisten selvitysten toimittamisesta ja ilmoittaa, että selvitykset hankitaan vasta hankintapäätöksen teon jälkeen ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Tällöin selvitysten toimittamisesta ei tulisi ehdotonta vaatimusta, jonka noudattamatta jättämisen johdosta kyseinen toimittaja tulisi hylätä, vaan vaatimus kohdistuisi ainoastaan sitoumuksen antamiseen. Sitoumuksen antamatta jättäminen johtaisi tarjouksen hylkäämiseen tarjouspyyntöä vastaamattomana. (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 4–5)

Samansuuntaisesti ohjeistetaan myös kirjassa ”Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot”:

”Tilaajavastuulaki ja hankintalaki on mahdollista yhteen sovittaa käytännöllisesti siten, että hankintayksikkö pyytää tarjoajia tarjouskilpailun aikana antamaan kirjallisen vakuutuksen siitä, että tarjoaja on suorittanut asianmukaisesti tilaajavastuulain mukaiset rekisteröinnit ja maksut. Hankintapäätöksen jälkeen tilaaja voi pyytää voittanutta tarjoajaa toimittamaan selvitykset ja todistukset rekisteröinneistä ja maksuista.” (Pekkala & Pohjonen 2014, 828)

Edellä mainitut rekisteröinnit ja selvitykset ovat hankintalain mukaan harkinnanvaraisia ehtoja ja niiden pyytäminen on hankintayksikön harkintavallassa. Näin ollen pelkkä tarjoajan oma vakuuskin on riittävä selvitys silloin, kun hankintayksikkö sen hyväksyy. Tilaajavastuulain mukaan tarjoajan antama oma kirjallinen vakuutus rekisteröinneistä ja maksuista ei kuitenkaan ole riittävä selvitys, vaan valituksi tulleen sopimuskumppanin tulee toimittaa – tai mahdollisuuksien mukaan tilaajan itse hankkia – nimenomaiset selvitykset viranomaislähteistä tai hyväksytyistä yksityisistä palveluista. (Pekkala & Pohjonen 2014, 829)

Hankintalain mukaan hankintayksiköllä on velvollisuus sulkea pois tarjouskilpailusta sellaiset ehdokkaat tai tarjoajat, joita koskevat lain poissulkemisperusteet tai jotka eivät

täytä hankintayksikön omia vähimmäisvaatimuksia. Tilaajavastuulaki ei määrää ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemisesta, mutta velvoittaa tilaajan maksamaan laiminlyöntimaksua, mikäli tämä on tehnyt sopimuksen sellaisen osapuolen kanssa, jonka osalta tilaajan on täytynyt tietää, ettei osapuolella ole aikomusta täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan. (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 4) Laiminlyöntimaksu tulee maksettavaksi myös silloin, jos tilaaja on laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa (tilaajavastuulaki 9 §). Vastaavaa laiminlyöntimaksua ei hankintalain velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä tule, vaan mahdolliset seuraamukset lainvastaisesta toiminnasta määräytyvät markkinaoikeuteen päätyneiden tapausten ja siellä annettujen ratkaisujen perusteella.

Lähtökohtaisesti hankintalakia ei sovelleta sopimuksen teon tai sopimuksen voimassaolon aikana, vaan näihin vaiheisiin sovelletaan Lakia varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) tai Kauppalakia (355/1987). Kuten kappaleessa 2.1.4 todettiin, ei tilaajavastuulakikaan pääsääntöisesti koske sopimuksen tekoa tai sen jälkeistä aikaa, mutta asettaa kuitenkin tilaajalle näiden vaiheiden osalta tiettyjä velvoitteita rakentamistoimintaa ja lähetettyjä työntekijöitä koskien. Tilaajavastuulaissa määrätään myös tilaajan sopimuskumppanille selkeä velvollisuus toimittaa selvityksiä sopimuksen voimassaolon aikana yli 12 kuukautta jatkuvissa sopimuksissa.

Nykyisen tilaajavastuulain lähtökohtana selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi on se, että tilaaja itse mahdollisimman laajasti ja oma-aloitteisesti hyödyntäisi viranomaisrekistereistä saatavilla olevaa tietoa ja siten vähentäisi selvitysvelvollisuudesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa (HE 161/2014 vp, 14) sekä omalta että tarjoajan osalta. Samaan lopputulokseen pyritään myös hankintalain uudistuksessa. Sen mukaan hankintayksikön tulisi ensisijaisesti itse hankkia valitsemansa ehdokkaan osalta poissulkemisperusteita ja soveltuvuutta koskevat tiedot, mikäli heillä olisi pääsy edellä mainittuja selvityksiä sisältävään avoimeen tietopankkiin (HE 108/2016 vp, 39).

Yhteenvetona voidaan todeta, että tilaajavastuulain perusteella pyydettävät selvitykset voivat toimia sekä hankintayksikön asettamien vaatimusten että laissa lueteltujen poissulkemisperusteiden täyttymisen näyttönä (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 3). Esimerkkinä mainittakoon tilaajavastuulain 5 §:n mukaan pakollisena, mutta hankintalain 57 §:n mukaan vapaaehtoisena selvityksenä hankittava kaupparekisteriote. Muutoin tilaajan selvitysvelvollisuutta sääntelevä tilaajavastuulaki ei hankintalain mukaiseen hankintamenettelyyn vaikuta. Käytännössä julkisen sektorin hankintayksiköt joutuvat kuitenkin täyttämään tilaajavastuulain mukaiset velvollisuutensa jossain hankintapro-

sessin vaiheessa, joten jo hankintaa suunnitellessaan tulisi hankintayksikön pohtia, miten ja missä vaiheessa tilaajavastuulain vaatimat selvitykset tullaan hankkimaan. (Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 2)

Sivulla 51 olevassa kuviossa esitetään avoimen menettelyn mukainen hankintaprosessi, johon on sisällytetty aiemmin tässä kappaleessa kuvatut vaihtoehtoiset tavat tilaajavastuulain velvoitteiden hoitamiseksi.

2.4 Laki lähetetyistä työntekijöistä

Tilaajavastuulakia käsittelevässä kappaleessa sivuttiin Lakia lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999). Tämän lain tarkoituksena on estää alhaisen kustannustason maihin sijoituneiden yritysten saama perusteeton kilpailuetu silloin, kun ne tarjoavat palveluja maissa, joissa työn hinta on korkeampi. Lain mukaan lähettävän työnantajan on noudatettava lähetettyjen työntekijöidensä työsuhteissa vähimmäisehtoina Suomen työlainsäädännön säännöksiä sekä eräitä yleissitovien työehtosopimusten määräyksiä. Sääntelyllä pyritään samalla varmistamaan myös se, ettei palvelujen tarjoaminen rajojen yli esty eikä sitä tarpeettomasti vaikeuteta. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2016)

Lakia lähetetyistä työntekijöistä on äskettäin uudistettu, uuden lain tultua voimaan 18.6.2016. Lakiuudistuksen myötä säännökset työehdoista pysyvät ennallaan, mutta tilaajan velvollisuuksia tarkennetaan. (TEM tiedote 2016) Jatkossa tilaajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että sopimuskumppanina toimiva lähettävä yritys tekee työsuojeluviranomaiselle ilmoituksen työntekijöiden lähettämisestä Suomeen. Kuten ennenkin, tilaajan on edelleen myös varmistettava, että lähettävällä yrityksellä on Suomessa edustaja, joka on lähetetyn työntekijän tai viranomaisen tavoitettavissa tarvittavan ajan. (Suomen Tilaajavastuu Oy 2016)

Uudessa laissa on tilaajan vastuuta laajennettu velvoittamalla tilaaja myös avustamaan työsuojeluviranomaisia kyseisen edustajan tavoittamisessa. Lisäksi rakennusalaalla rakennuttajan ja pääurakoitsijan tulee työntekijän pyynnöstä osallistua tämän palkanmaksun selvittämiseen. Tilaajalle on asetettu myös velvollisuus toimittaa lähettävälle yritykselle ne tiedot, jotka se tarvitsee työnantajavelvollisuuksiensa täyttämiseksi vuokratyössä. Myös lain seuraamusjärjestelmä muuttui siten, että jatkossa AVI voi määrätä rikkomuksista 1 000–10 000 euron suuruisen laiminlyöntimaksun. (Suomen Tilaajavastuu Oy 2016)

2.5 Muu julkisia hankintoja koskeva sääntely

Tässä työssä jo esitelty tilaajavastuulaki ja Laki lähetetyistä työntekijöistä koskevat sekä julkisen että yksityisen sektorin hankintoja. Nimenomaisesti julkisia hankintoja säänteleviä säädöksiä on Suomessa vain muutamia, joista edellä käsitelty hankintalaki (348/2007) toimii hankintojen yleislakina (Siikavirta 2015, 24). Sen soveltamisalaan kuuluvat myös julkiset käyttöoikeussopimukset. Hankintalainsäädäntöön kuuluu myös Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007), eli niin sanottu erityisalojen hankintalaki, joka pääpiirteissään vastaa hankintalakia, mutta jonka menettelyt ovat joustavammat. (HE 108/2016 vp, 6)

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin perustuen on annettu myös valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007). Asetus sisältää tarkempia säännöksiä hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa edellytetyistä hankintojen ilmoitusvelvoitteista, ilmoitusten sisällöstä, lähettämisestä, julkaisemisesta ja muista viestintään sekä ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista. Asetuksessa säädetään myös velvollisuudesta toimittaa hankintojen tilastotietoja ja muita selvityksiä Suomen ja EU:n viranomaisille. (HE 108/2016 vp, 7)

Puolustus- ja turvallisuushankintoihin sovelletaan vuonna 2011 annettua lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011). Joukkoliikennelakia (869/2009) sovelletaan puolestaan eräisiin julkisia liikennepalveluita koskeviin hankinta- ja käyttöoikeussopimuksiin. (HE 108/2016 vp, 14)

Hankintamenettely avoimuutta toteuttava hankinta-asiakirjojen julkisuus on yleinen hallintotoiminnan periaate (Siikavirta 2015, 104). Yleislakina sitä sääntelee Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), eli niin sanottu julkisuuslaki. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki (1346/1999) puolestaan määrittelee tilaajan oikeutta selvittää sopimuspuolen verovelkaa koskevia tietoja verovelkarekisteristä, kuten kohdassa 2.1.2 käsiteltiin.

Hallintolaki (434/2003) on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jolla edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lakia sovelletaan kattavasti kunnallisissa viranomaisissa. Laissa säädetään kolmesta keskeisestä asiakokonaisuudesta: viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista, hallintoasioiden keskeisistä menettelyvaatimuksista sekä asiakirjojen lähettämisen ja tiedoksiannon menettelyistä. (Suomen Kuntaliitto 2003)

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen Kielilain (423/2003) tavoitteena on, että perustulaissa säädetyt kielelliset oikeudet sekä suomen- että ruotsikielisille toteutuvat myös käytännössä. Viranomaisten tulee oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että nämä yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. (Kielilaki 2 §)

Kuntalaki (365/1995) on kuntien toimintaa sääntelevä yleislaki. Se muun muassa määrittelee kunnan lakisääteiset tehtävät, joiden järjestämisen edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia ulkoisilta palvelun tuottajilta (Kuntalaki 2 §), ja joiden hankintaan sovelletaan hankintalakia. Kunnan lakisääteisten tehtävien katsotaan kuuluvan kunnan toimialaan (HE 32/2013 vp, 5), eli ne ovat tilaajan toiminnassa tavanomaisesti suoritettavia työtehtäviä, ja siten niihin – muiden edellytysten täytyessä – sovelletaan myös tilaajavastuulakia (tilaajavastuulaki 2 §).

Hankintalain 57 §:ssä mainitun tarkastusoikeuden ohella saattaa hankintayksiköllä olla myös muusta lainsäädännöstä johtuva rekisteröitymistä tai toimilupaa koskeva selvitysvelvollisuus. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) mukaista viranomaisen antamaa lupaa terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen (Kalima ym. 2007, 187). Seuraavaksi käsiteltävässä tutkimusosuudessa perehdytään tilaajavastuulain velvoitteiden ohella lyhyesti myös näihin muihin viranomaisvaatimuksiin Salon kaupungin hankintojen näkökulmasta.

3 TUTKIMUS TILAAJAVASTUULAIN TOTEUTUMISESTA SALON KAUPUNGIN HANKINNOISSA

3.1 Salon kaupungin hankinnat

Salo on noin 54 000 asukkaan ja 5 000 yrityksen kaupunki Lounais-Suomessa, Varsinais-Suomen maakunnassa. Kunnan pinta-ala on 2168 km². Nykyinen Salo syntyi tammikuussa 2009, jolloin kymmenen Salon seudun kuntaa (Salo, Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Suomensjärvi ja Särkisalo) yhdistyivät kuntaliitoksen myötä. (Salo-tietoa 2015)

Salon kaupungin organisaatio jakautuu kahteen tasoon. Luottamushenkilöorganisaatioon kuuluvat poliittista päätösvaltaa käyttävät valtuusto, kaupunginhallitus ja lautakunnat. Henkilöstöorganisaatio puolestaan vastaa asioiden valmistelusta, päätösten täytäntöönpanosta ja käytännön operatiivisesta toiminnasta. Henkilöstöorganisaatiota johtaa kaupunginjohtaja ja se jakautuu palvelualueittain

- hyvinvointipalveluihin, johon kuuluvat lasten ja nuorten palvelut, vapaa-ajan palvelut, terveydenhuollon ja sosiaalityön palvelut sekä vanhuspalvelut
- kaupunkikehityspalveluihin, johon kuuluvat maankäyttöpalvelut ja tekniset palvelut
- rakennus- ja ympäristövalvontaan
- hallintopalveluihin sekä
- henkilöstö- ja talouspalveluihin, sisältäen muun muassa hankintapalvelut.

(Salon päätöksenteko ja organisaatio 2016)

Salon kaupungin hankintapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2016–2019 määritellään kaupungin tärkeimmäksi tehtäväksi ”tuottaa lakisääteisiä peruspalveluja kuntalaisille joko omana toimintana tai hankkimalla ne ostopalveluina”. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 3)

Suurimmat hankintakokonaisuudet kaupungin talousarviossa muodostavat erilaiset asiakaspalveluiden ostot (esimerkiksi sote-palvelut), sähkö ja lämmitys, kuljetukset, rakennusten ja alueiden kunnossapito sekä elintarvikkeet. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 4)

Alustavien tilinpäätöstietojen mukaan Salon hankintojen kokonaismäärä vuonna 2015 oli 72 miljoonaa euroa, eli noin 22 % kaupungin ulkoisista menoista. Näistä palvelujen ostot (ilman VSSHP:n ja muiden kuntien osuutta) muodostivat suurimman osuuden, 54 miljoonaa euroa. Investointimenoja kaupungilla vuonna 2015 oli noin 14 miljoonaa euroa, josta lähes kaikki, eli 95 % oli hankintoja. Myös investoinnit kilpailutetaan, yleensä urakkamuotoisesti. Vuosittain Salossa kilpailutetaan noin 30 kynnysarvot ylittävää hankintaa ja noin 20 kynnysarvot alittavaa hankintaa eli pienhankintaa. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 4)

Kaupunki kilpailuttaa lähes kaikki hankintansa itse, eikä siten ole mukana hankintarenkaissa, joihin kuulumisen kaupungin koon ja sijainnin vuoksi ei olisi kannattavaa. Poikkeuksena tästä ovat terveyspalveluihin liittyvät hankinnat (hoitotarvikkeet ja lääkkeet), joiden osalta kaupunki on mukana Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin hankintarenkaassa. Toisena poikkeuksena ovat muutamat KL-Kuntahankintojen kilpailuttamat sopimukset, joissa Salo on mukana lähinnä rutiinituotteiden osalta. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 5)

”Päätösvalta hankinnoissa on toimielimillä ja viranhaltijoilla kaupunginhallituksen hyväksymien euromääräisten rajojen mukaisesti. Kaupungin keskitetyt hankintapalvelut neuvoo ja opastaa yksiköitä hankinnoissa ja suorittaa itse kilpailutusprosessin.” (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 4)

Salon hankintapalveluiden tiimi koostuu hankintapäälliköstä, hankintasuunnittelijasta ja taloussihteeristä. Se on tukipalvelu, jonka tehtävänä on

- ”vastata kaupungin hankintojen ohjauksesta ja neuvonnasta
- antaa asiantuntija-apua hankintalain ja kaupungin hankintaohjeiden soveltamisessa
- tukea ja osallistua hankintaprosessin valmisteluun yhteistyössä palvelualueiden kanssa ja huolehtia operatiivisesta kilpailutuksesta
- vastata pääsääntöisesti kaupungin keskitettyjen hankintojen kilpailutuksen valmistelusta”. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 8)

Palvelualueiden tehtävänä puolestaan on

- ”määritellä hankinnan kohde, tarpeet ja sisällöt, eli se, mitä hankitaan ja miten
- päättää hankinnoista

- mitata asiakastyytyväisyyttä sekä vastata vuoropuhelusta hankintojen suunnittelu- ja sopimusvaiheessa”. (Salon kaupungin hankintapoliittinen ohjelma 2015, 8)

Keskitetyillä hankinnoilla Salossa tarkoitetaan hankintoja, joita lähes kaikki kaupungin yksiköt käyttävät ja jotka siten muodostavat suuren hankintakokonaisuuden. Näitä ovat esimerkiksi toimistotarvikkeet ja painatuspalvelut. Sanan varsinaisessa merkityksessä hankintoja ei kuitenkaan ole keskitetty, sillä täydellinen keskittäminen tarkoittaisi sitä, että myös päätöksenteko hankinnoissa olisi hankintapalveluiden yksiköllä. Täysin hajautetusta mallistakaan ei ole kyse, sillä hankintapalveluilla on merkittävä rooli hankinnoissa ja niiden koordinoinnissa. Salon osalta voidaankin hankinnoissa puhua niin sanotusta ”sekamallista”. (Hankintatiimi 9.6.2016)

Sekä EU-kynnysarvot ylittävät että kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat toteutetaan hankintalakien ja kaupungin hankintaohjeiden mukaisesti. Ehdokkaiden ja tarjoajien kelpoisuuden arvioinnissa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatetaan hankintalain 52–59 §:n säädöksiä. Vastaavia perusteita noudatetaan soveltuvin osin myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. (Yleiset hankintaohjeet 2008, 23)

Salossa suositellaan kilpailutettavaksi myös kynnysarvot alittavat hankinnat eli niin sanotut pienhankinnat. Kilpailutus tapahtuu yleisten hankintaohjeiden sisältämän pienhankintaohjeistuksen mukaan. Alle 5 000 euron arvoisia eli vähäisiä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. (Käytännön hankintaohjeet 2014, 1)

Hankinnat suoritetaan pääsääntöisesti tarjouskilpailuna avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen (Yleiset hankintaohjeet 2008, 11). Käynnissä olevista hankinnoista ilmoitetaan HILMA-ilmoituskanavassa ja avoimet tarjouspyynnöt ovat nähtävillä Tarjouspalvelu.fi -portaalissa (Salon hankinnat 2016). Tarjoukset tai osallistumishakemukset tulisi jättää portaalin kautta sähköisesti, eikä paperiversioina tulleita tarjouksia enää juurikaan hyväksyä.

Salon hankinnoissa noudatetaan kaupungin yleisiä hankintaohjeita, jotka hankintalakiin perustuen sisältävät kattavan ja melko teoreettisenkin kuvauksen kaupungin hankintaprosessista. Tätä ohjeistusta sovelletaan voimassa olevan lainsäädännön lisäksi kaikissa Salon kaupungin hankinnoissa (Yleiset hankintaohjeet 2008, 5). Päivittäiseen käyttöön helppolukuisemman ohjeistuksen tarjoaa tiivistetysti kaupungin sisäinen ”han-

kintojen käytännön ohjeet” -ohjeistus, jossa hankintaprosessi käydään läpi vaiheittain käytännönläheisiä toimintaohjeita antaen (Käytännön hankintaohjeet 2014, 1).

3.2 Tutkimuksen lähtökohdat

Salon kaupungin hankintapoliittinen ohjelma perustuu kaupunkitason strategiaan, josta on johdettu neljä strategista linjausta kaupungin hankintaohjelmaan vuosille 2016–2019. Nämä linjaukset ovat suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus, yritysmönteisyys ja elinvoimaisuus, innovatiivisuus ja kokeilevuus sekä vastuullisuus. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 3)

Näistä jälkimmäisenä mainittu vastuullisuus sisältää yhtenä osa-alueenaan harmaan talouden torjunnan tehostamisen kaupungin hankinnoissa. Tähän pyritään varmistamalla tilaajavastuulain mahdollisimman oikeaoppinen noudattaminen muun muassa siten, että tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden tarkistaminen automatisoidaan sähköisten järjestelmien avulla. Lisäksi pyritään kehittämään kaupungin yhteinen toimintamalli tilaajavastuulain asettamien velvoitteiden sopimuksenaikaiseen seurantaan. (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 7) Nämä toimenpiteet on tarkoitus toteuttaa vuoden 2016 loppuun mennessä, ja tähän lähtökohtaan perustuu myös tämän työn toimeksianto.

Tilaajavastuulain velvoitteiden hoitaminen on kunkin palvelualueen omalla vastuulla, ja ainakin teoriassa lain velvoitteet pitäisi hankintoja tekevien tuntea. Käytännön toteutuksen arvellaan kuitenkin olevan vaihtelevaa ja hajanaista. Hankintoja koordinoivalta hankintapalveluiden tiimiltä puuttuukin kokonaiskuva siitä, miten palvelualueilla tilaajavastuulain mukaiset tarkistukset ennen sopimuksen tekoa tai sopimuksen voimassa ollessa todellisuudessa hoidetaan.

Lähtökohtana tilaajavastuulain velvoitteiden automatisoinnille on nykytilanne, jossa käytössä oleva toimintamalli ei ole riittävän yhtenäinen. Haasteena on myös Tilaajavastuu.fi -palvelun rajallinen hyödyntäminen johtuen siitä, että useat sopimuskumppanit, lähinnä pienyritykset, eivät itse palveluun ole liittyneet. Näin ollen selvityksiä joudutaan hankkimaan erikseen muista lähteistä tai sopimuskumppaneilta pyytämällä. Tilaajavastuu.fi -palvelu ei myöskään ole kaupungin käytössä Luotettava kumppani -raporttia laajemmin, eikä siten auta velvoitteiden tarkistamisessa esimerkiksi sopimuksen aikaisessa vaiheessa.

Tilaajavastuulain velvoitteiden lisäksi kaupungin toimialueilla arvellaan olevan paljon myös muita viranomaisvaatimuksia, joita palvelualueet hankinnoissaan noudattavat, mutta jotka hankintapalveluiden yksiköllä eivät tällä hetkellä ole kootusti tiedossa. Koska hankintapalvelujen tehtävänä on keskitetysti tukea kaupungin hankintoja ja niihin liittyviä toimenpiteitä, on heidän toiveenaan myös saada kooste näistä erityisvaatimuksista tähän tutkimusraporttiin.

Tämän tutkimuksen myötä toimeksiantaja toivoo siis saavansa selvityksen tilaajavastuulain velvoitteiden käytännön toteutumisesta kaupungin palvelualueilla, yhteenvedon palvelualueiden muista viranomaisvaatimuksista, tietoja saatavilla olevista sähköisistä palveluista sekä mahdollisia kehitysehdotuksia mainittujen velvoitteiden hoitamiseksi.

Tutkimus toteutettiin pääasiassa teemahaastatteluin sekä sähköpostikeskusteluin. Salon kaupungin hankintapalvelut on työn toimeksiantaja, mutta samalla ryhmän jäsenet ovat olleet myös tutkittavia, joilta osa työn lähdeaineistosta on kerätty. Varsinaisiksi tutkimuksen kohteiksi toimeksiantaja valitsi kolmen eri palvelualueen edustajat. Hyvinvointipalveluista tutkimukseen osallistui kolme vanhuspalveluiden edustajaa sekä yksi talous- ja henkilöstöpalveluiden sihteerit. Kaupunkikehityspalveluista osallistui edustajia yhdyskuntateknisistä palveluista, tilapalveluista ja liikennepalveluista, yksi kustakin. Näiden tutkittavien antamiin vastauksiin perustuvat kappaleessa 3.3.2 olevat tiedot, ellei tekstin yhteydessä muuta mainita. Vastaukset toimivat esimerkkeinä hankintayksiköiden toimista tilaajavastuulain noudattamiseksi ja niiden voidaan katsoa edustavan riittävän kattavasti kaikkia palvelualueiden yksiköitä.

Edellä mainittujen tietolähteiden lisäksi olennaista tietoa saatiin myös AVI:n ylitarkastajilta sekä Kunnan Taitoa Oy:n edustajalta. Tutkimuksen kohteina oleviin sähköisiin palveluihin tutustuttiin niiden verkkosivujen kautta. Muuta tutkimusaineistoa olivat oikeuslähteet, kirjalliset lähteet, toimeksiantajalta saatu materiaali, viranomaisten julkaisut sekä viranomaisten ja toimeksiantajan verkkosivut.

3.3 Tutkimuksen tulokset ja kehitysehdotukset

3.3.1 Sähköiset palvelut

Yksi tutkimuksen tavoitteista oli selvittää, mitä sähköisiä palveluja on saatavilla tilaaja-vastuulaista ja muista viranomaisvaatimuksista tilaajalle aiheutuvien velvoitteiden automatisoimiseksi. Tutkimuksessa esille tulleita vaihtoehtoja on kuvattu tässä osiossa.

Varsinaisena hankintajärjestelmänä Salossa on äskettäin siirrytty käyttämään **Cloudia Oy:n** kilpailutusjärjestelmää. Sähköisellä tarjousmenettelyllä pyritään muun muassa helpottamaan tarjousten jättämistä ja edistämään tarjouspyyntöjen ja tarjousten keskinäistä vastaavuutta. Tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten tulee jättää tarjouksensa järjestelmän toimittajaportaalin (Tarjouspalvelu.fi) kautta. (Salon hankinnat 2016). Cloudia tarjoaa palvelun vain kilpailutusvaiheeseen, eikä sen kautta ole mahdollista automatisoida tilaajavastuulain mukaisia tarkistuksia. Tarjouspalvelu.fi:ssä tarjoaja voi tarjousta jättäessään itse ladata järjestelmään Tilaajavastuu- tai Luotettava Kumppani -raportin tai vastaavat selvitykset, mutta automaattista tietojen tarkistusta sen kautta ei tapahdu. Hankintatiimin kertoman mukaan asiasta on keskusteltu Cloudian edustajien kanssa, mutta ainakaan toistaiseksi saatavilla ei ole mahdollisuutta sellaisen rajapinnan luomiseen, joka mahdollistaisi tarjouksen tekovaiheessa automaattisen yhteyden Tilaajavastuu.fi -palveluun. (Hankintatiimi 6.7.2016)

Suomen Tilaajavastuu Oy:n ylläpitämä **Tilaajavastuu.fi -palvelu** markkinoi olevansa ”Suomen suurin ja kattavin yrityksille suunnattu tilaajavastuulain edellyttämien tietojen rekisteri”. Tilaajavastuu on vuonna 2008 perustettu kiinteistö- ja rakennustoimialan työnantajajärjestöjen omistama yhtiö, joka rakennusalan taustastaan huolimatta tarjoaa palveluita kaikille kaupparekisteriin kuuluville yrityksille toimialasta ja yritysmuodosta riippumatta. (Tilaajavastuu 2016)

Tilaajavastuun **Luotettava kumppani -palvelu** on tarkoitettu tilaajavastuulain piiriin kuuluville yrityksille (toimittajat, palveluntuottajat), jotka palveluun liittyessään valtuuttavat Tilaajavastuun hakemaan puolestaan tiedot eri rekistereistä ja pitämään tiedot ajan tasalla. Luotettava kumppani -palvelun kautta sekä toimittaja että tilaaja saavat käyttöönsä maksuttoman raportin toimittajan ajantasaisista tiedoista. Toimittajalle Luotettava kumppani -palvelu maksaa vuodessa 100 € + ALV (Tilaajavastuu 2016)

Luotettava kumppani -raportin saa Raportti -palvelusta Tilaajavastuu.fi -sivuilta sinne oman tilin luotuaan. Tilin luomista varten tarvitaan yrityksen y-tunnus ja osoitetiedot. Raportti-palvelusta niin toimittaja kuin tilaajakin voivat hakea y-tunnuksella ilmaiseksi kaikkien Luotettavien Kumppanien tilaajavastuuraportit. (Tilaajavastuu 2016)

Tilaajavastuun **Valvoja-palvelu** puolestaan on tilaajan väline sopimuskumppaniensa tilaajavastuutietojen seurantaan. Tilaaja voi luoda seurantalistan omista Luotettava kumppani -palvelussa olevista toimittajistaan, jolloin tietoja ei tarvitse pyytää tai tulkita erikseen. Valvoja-palvelu hakee muutaman päivän välein automaattisesti raportin valvottavista yrityksistä ja arkistoi sen lain edellyttämän ajan. Kun valvottavan yrityksen raportissa tapahtuu jokin muutos, saa tilaaja siitä sähköpostitse ilmoituksen. Näin ollen, mikäli ilmoitusta ei ole tullut, voi tilaaja myös pitkissä sopimuksissa luottaa siihen, että sopimuskumppanin tilaajavastuulain mukaiset velvoitteet ovat kunnossa. Tarvittaessa raportin saa Valvojan arkistosta. Valvoja-palvelun hinta määräytyy valvottavien yritysten määrän mukaan. Esimerkiksi 11–50 valvottavan tilanteessa on avausmaksu 300 € + ALV ja vuosimaksu 350 € + ALV. (Tilaajavastuu 2016)

Luotettava kumppani- tai Valvoja-palvelusta saatava raportti sisältää seuraavat tiedot: ennakkoperintärekisterimerkintä, työnantajarekisterimerkintä, ALV-velvollisuusmerkintä, kaupparekisteriote, veronmaksutieto, työehtosopimustieto, TyEL-tieto, työterveyshuoltotieto, tapaturmavakuutustieto, RALA-ote sekä erikseen maksullisena raporttina Bisnode-luottoluokitustieto. Näistä työterveyshuoltotieto on tuorein tilaajavastuulain mukainen vaatimus, jonka tietoja Tilaajavastuu kerää työterveyshuoltopalvelujen tuottajilta tai tarvittaessa Luotettava kumppani -jäseniltä. Salon hankintapalveluiden yksikön (6.7.2016) kertoman mukaan työterveyshuoltotieto ei aina ole ollut raportilla saatavilla, vaan se on täytynyt sopimuskumppanilta erikseen pyytää. Verkkosivuillaan olevan tiedotteen mukaan tätä epäkohtaa Tilaajavastuu pyrkii parhaillaan korjaamaan, saadakseen myös työterveyshuoltotiedot mahdollisimman kattavasti raporttiin. (Tilaajavastuu 2016)

Luotettava kumppani- ja Valvoja-palvelun lisäksi Tilaajavastuu.fi tarjoaa erityisesti rakennusalalla toimiville tilaajille, toimittajille ja rakennustyömaalla työskenteleville kohdistettuja palveluita, joita ei tässä tarkemmin käsitellä. Suomessa Tilaajavastuun tietolähteitä ovat YTJ, PRH, Bisnode Finland Oy, RALA ry, Verohallinto, työeläkeyhtiöt ja vahinkovakuutusyhtiöt. Asiakas itse ilmoittaa sovellettavat työehtosopimukset sekä tarvittaessa myös työterveyshuoltotiedot. (Tilaajavastuu 2016)

Muita vastaavia, vuosimaksuperusteella toimivia ja kaikki tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset yhteen raporttiin kerääviä palveluita ei tutkimuksessa löytynyt. Tilaajavastuulain velvoittamia selvityksiä voi viranomaisrekistereistä hakea toki myös erikseen, joko maksuttomana tai maksullisena palveluna seuraavasti:

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ) on PRH:n ja Verohallinnon yhteinen palvelu, jossa yrityshaulla voi maksutta hakea perustietoja osakeyhtiöistä, asunto-osakeyhtiöistä, osuuskunnista, vakuutusosakeyhtiöistä sekä julkisista osakeyhtiöistä. Tietoja haetaan Y-tunnuksella ja saatavilla ovat yrityksen perustietojen lisäksi muun muassa tiedot rekistereistä, joihin yritys on merkitty (kaupparekisteri, säätiörekisteri, ennakkoperintärekisteri, työnantajarekisteri sekä arvonnäköverovelvollisten rekisteri), tiedot mahdollisista konkurssista, saneerauksista tai elinkeinotoiminnan keskeytyksistä sekä verovelkatieto. Luonnollisten henkilöiden eli yksityisten elinkeinonharjoittajien tiedoista julkisia ovat vain Y-tunnus, yritysmuoto ja tiedot rekisterimerkinnöistä. Henkilötunnuksia julkinen palvelu ei tietosuojasyistä sisällä. (YTJ 21.7.)

Verovelkarekisteri on Verohallinnon ylläpitämä rekisteri, joka on ollut käytössä 1.12.2014 alkaen ja johon pääsee YTJ-palvelun kautta. Verovelkarekisterissä ovat yritykset, joilla on verovelkaa vähintään 10 000 euroa, (Törnroos 2015, 2) mutta ei verovelalle tehtyä maksujärjestelyä tai tuomioistuimen vahvistamaa maksuohjelmaa. Yhtiöiden ja yhteisöjen verovelkatiedot – joskin ilman verovelan varsinaista määrää – ovat katsottavissa yrityshaun kautta ilman tunnistautumista. Sen sijaan elinkeinonharjoittajien (toiminimien) ja elinkeinotoimintaa harjoittavien kuolinpesien verovelkatiedot on mahdollista nähdä vain Katso-tunnisteella. Näiden yritysten verovelkatietoja saa käyttää vain tilaajavastuulain ja hankintalain mukaisiin tarkoituksiin (YTJ 21.7.).

Tilaaja voi itse tarkistaa tiedot verovelkarekisteristä tai hankkia tiedot yksityiseltä palveluntuottajalta tai suoraan sopimuspuolelta. Jälkimmäinen mahdollisuus onkin välttämätön Suomeen rekisteröitymättömien sopimuskumppaneiden kohdalla. (Törnroos 2016, 2) Varsinaisen verovelkatodistuksen, joka sisältää tarkemmat tiedot verovelasta ja kausi-ilmoitusten laiminlyönneistä viimeisten 12 kuukauden ajalta, pystyy Verohallinnolta hankkimaan vain asianosainen yritys itse.

Kaupparekisteristä on saatavilla tarkempia tietoja yrityksistä. PRH:n Virre-palvelusta voi maksullisena palveluna hakea yrityksen tilinpäätöstiedot, sähköisen kaupparekisteriotteen, yhtiöjärjestyksen, säätiörekisteriotteen tai sähköisen rasisitustodistuksen. (YTJ 21.7.)

Tilaajavastuulaki antaa tilaajalle oikeuden hyväksyä myös muu kuin viranomaisen antama todistus tilaajavastuulaissa tarkoitetuksi selvitykseksi silloin, kun selvityksen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu taho. (Pekkala & Pohjonen 2014, 831). Tällaisia ovat edellä mainitun Tilaajavastuu.fi:n lisäksi esimerkiksi seuraavat palvelut:

Bisnode Finland Oy on digitaalisen yritystoimintainformaation tuottaja, joka tarjoaa myynnin ja markkinoinnin ratkaisujen lisäksi myös luottotietopalveluja. Bisnoden kanssa sopimuksen tehneen yrityksen luottotiedot ovat automaattisesti saatavilla myös Tilaajavastuu.fi -raportilla. Muutoin yritysten luottotietoja voi tarkistaa Bisnoden verkkopalvelussa kertamaksulla ilman sopimusta tai palvelun avausta. Mikäli tietoja tarvitaan usein tai samassa organisaatiossa on monia palvelun käyttäjiä, suosittelee Bisnode silloin palvelusopimuksen tekoa. Bisnode tarjoaa myös maksullista valvontapalvelua esimerkiksi yhteistyökumppanin luottokelpoisuuden ja maksukäyttäytymisen seurantaan sekä yrityskauppa- ja vastuuhenkilöiden vaihdostilanteisiin. (Bisnode Finland Oy 2016)

Suomen Asiakastieto Oy:n ylläpitämä yritystietokanta sisältää ajantasaista tietoa suomalaisyrityksistä ja niiden avainhenkilöistä. Asiakastieto.fi -verkkokaupasta voi yksittäisinä palveluina ostaa muun muassa luottotieto- ja taloustietoraportteja. Saatavilla on myös alihankkijaraportti, joka sisältää tietoja tilaajavastuulain mukaisista rekisteröinneistä, yrityksen maksuhäiriöistä, yrityksen vastuuhenkilöiden yhteyksistä muihin yrityksiin, liiketoimintakieltojen tarkistuksen, kaupparekisteriotteen sekä ohjeet tilaajavastuulain noudattamiseen. Vaihtoehtoisesti voi liittyä sopimusasiakkaaksi, jolloin vuosimaksua vastaan käyttöön saa rajattoman määrän henkilökohtaisia tunnuksia sopimusasiakkaan palveluihin. Tällöin mahdollisia ovat myös yrityksen tarpeiden mukaan automatisoidut rajapintaratkaisut. (Suomen asiakastieto Oy 2016)

Myös **Kauppalehti Oy:n Tietopalvelut** tarjoaa maksullisena palveluna yritysten ajantasaista perustietoa muun muassa rekisteröinneistä, yrityskohtaisista uutisoinneista sekä julkisista protesteista. Palveluiden käyttöoikeus perustuu kuukausilisenssiin, jonka maksu on sidoksissa käyttäjätunnusten määrään. Lisenssiin sisältyvät myös Kaupparekisteritiedot- sekä Vastuuhenkilöt ja nimenkirjoittajat -palvelujen käyttöoikeus. Lisäpalveluiden käytöstä veloitetaan erillisen palvelukohtaisen hinnaston mukaan. (Kauppalehti Tietopalvelut 2016)

Toimialakohtaisia rekistereitä tai tiedon ylläpitäjiä puolestaan ovat seuraavaksi esitellyt palvelut:

Rakentamisen Laatu RALA ry on kiinteistö- ja rakennusalan järjestöjen vuonna 1997 perustama toimija, jonka tavoitteena on edistää laadukasta rakentamista Suomessa, vähentää rakentamiseen liittyvää byrokratiaa ja lisätä prosessien läpinäkyvyyttä. Yhdistyksen myöntämän RALA-pätevyyden yhtenä kriteerinä on tilaajavastuulain edellyttämien vaatimusten täyttyminen. Muina kriteereinä painotetaan teknistä osaamista, vastuuvakuutusten voimassaoloa sekä lainsäädännön vaatimukset täyttäviä tilinpäätöstietoja. Tilaaja voi edellyttää, että yritys osoittaa soveltuvuutensa hankkeen toteuttamiseen RALA-pätevyydellä. (RALA ry) Esimerkiksi HILMA-hankintailmoituksissa vaaditut selvitykset lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta ja toimialapätevyydestä voidaan korvata RALA-pätevyydistyksellä ja sen liitteillä. (RALA ry)

RALA-pätevyyden myötä yritys saa käyttöönsä myös Tilaajavastuun Luotettava Kumppani-palvelun, joka edellä kuvatulla tavalla helpottaa tilaajan työtä selvitysvelvollisuksiensa täyttämiseksi. RALA-pätevyyden kautta saa tilaaja myös Tilaajavastuu.fi:n raportista muutoin puuttuvat tilinpäätöstiedot ja vastuuvakuutustiedot. RALA-pätevyydistyksen tilaaja voi hakea maksutta myös RALA:n omilta verkkosivuilta yrityshaku-toiminnolla. RALA-pätevyydestä maksaa siis toimittajayritys, ja hinnoittelu perustuu vuosimaksuun, jonka perustana on yrityksen liikevaihto. Luotettava Kumppani -ohjelma sisältyy RALA-pätevyyden vuosimaksuun. (RALA ry)

Hyvinvointipalveluiden toimialalla on palveluiden järjestämisen tueksi kehitetty **Parasta palvelua** -niminen valtakunnallinen verkkopalvelu, jolla voi hallinnoida palvelusetelienä ja ostopalveluina järjestettäviä palveluja. Palvelun kerrotaan syntyneen kuntatoimijoiden yhteistyössä ja käytännön tarpeesta. Järjestelmän luvataan tarjoavan ratkaisuja niin palveluiden järjestäjälle, tuottajalle kuin asiakkaallekin. Palveluntuottajaksi hakeutuessaan yritys voi merkitä kuuluvansa Tilaajavastuun Luotettava kumppani -palveluun, jonka perusteella muun muassa kunta voi palvelun kautta hakea tarkistettavakseen yrityksen ajan tasalla olevan tilaajavastuu-raportin. Maksullisen palvelun hintatietoja ei kerrota, mutta mainitaan käyttökustannusten muodostuvan siitä pienemmiksi mitä enemmän palvelulla on käyttäjiä. (ParastaPalvelua 2014)

Valviran ylläpitämä **Terhikki-rekisteri** on terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri. Tiedot päivittyvät kerran vuorokaudessa. Rekisterin julkisesta tietopalvelusta eli JulkiTerhikistä voi maksutta tarkistaa terveydenhuollon ammattihenkilön ammattipätevyyden. Useamman kuin kolmen henkilön tietoja kysyttäessä tulee tietopyyntö tehdä kirjallisena. Tällöin aina tapauskohtaisesti selvitetään kysyjän oikeudet saada kyseisiä tietoja. Tietojen massaluvutukset ovat maksullisia. Vastaava keskusrekisteri on val-

misteilla myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osalta. Yritysten tietoja palveluissa ei ole. (Valvira 2016)

Yritysten osalta yksityisten sosiaali- ja terveystalviteiden tuottajien ja itsenäisten ammatinharjoittajien rekisteriä pitävät yllä Valvira ja aluehallintovirastot. Rekisteri on nimeltään **Valveri**, ja siitä luovutetaan tietoja vain kirjallisen pyynnön perusteella, vain lakisääteisiin tai muutoin asianmukaisiin käyttötarkoituksiin. Tietojen luovuttaminen on pääsääntöisesti maksullista. (Valvira 2015)

Valtakunnallinen liikennelupajärjestelmä VALLU on ELY-keskusten ja muiden liikennelupa-asioissa toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämä yhteinen rekisteri. Rekisterin ylläpito perustuu EU:n liikenteenharjoittaja-asetukseen (1071/2009). VALLU sisältää liikenteenharjoittaja- ja lupakohtaiset tiedot jokaisesta tavara-, taksi- ja joukkoliikenteen yrityksestä Suomessa. Tietokanta on julkinen ja maksuton. (ELY-keskus 2014)

3.3.2 Tilaajavastuulain toteutuminen palvelualueilla

Hyvinvointipalvelut on kaupungin suurin palvelualue, josta tutkimukseen osallistuivat koko palvelualueen edustajana talous- ja henkilöstöpalveluiden taloussihteeri (jäljempänä taloussihteeri) sekä vanhuspalveluiden edustajina kaksi palveluohjaajaa. Heiltä on kerätty tässä kappaleessa olevat tiedot, ellei muuta mainita.

Tällä toimialueella palveluja hankitaan joko palvelusetelituotantona tai ostopalveluina, ja myös toimintatavat tilaajavastuulain mukaisten selvitysten tarkistamiseksi poikkeavat hieman toisistaan palvelun hankintatavasta riippuen.

Ostopalveluntuottajat valitaan hankintalain mukaisen hankintaprosessin kautta kilpailutuksella. Tarjouspyynnössä yrityksiltä edellytetään sitoumusta tilaajavastuulain mukaisten asiakirjojen toimittamiseen pyydetessä. Käytännössä nämä tiedot tarkistetaan kaikilta tarjoajilta ennen palveluntuottajaksi hyväksymistä. Useimmiten tarkistaminen tapahtuu Tilaajavastuu.fi -raportin avulla, jonka lisäksi otetaan aina maksullisena palveluna myös luottotietoraportti. Palveluohjaajilta saadun kirjallisen pyynnön perusteella selvitysten tarkistamisen hoitaa hyvinvointipalveluiden taloussihteeri. Tilaajavastuu.fi:stä saatavien raporttien lisäksi hän yleensä pyytää palveluntuottajaa toimittamaan myös tilinpäätöstiedot. Mikäli palveluntuottaja ei kuulu Tilaajavastuu.fi -palveluun, pyydetään tätä toimittamaan kyseiset selvitykset erikseen. Tarvittaessa taloussihteeri hakee tietoja myös Kauppalehden tietopalvelusta tai pyytää lisäselvityksiä palveluntuotta-

jalta esimerkiksi työterveyshuollon tai rekistereihin kuulumattomuuden osalta. Taloussihteeri vastaa myös hankittujen asiakirjojen säilytyksestä sekä skannauksesta valvontatiimin yhteiseen tiedostoon, josta ne kahden vuoden jälkeen hävitetään.

Taloussihteeri on ainakin toistaiseksi vastuussa vain ”talouteen liittyvien asiakirjojen” tarkistamisesta, eikä näin ollen osallistu palvelualueen erityisvaatimusten, kuten toimiluvan ja omavalvontasuunnitelman tarkistamiseen. Näistä tarkistuksista huolehtii ennen sopimuksen tekoa palvelualueen valvontatiimi.

Ostopalveluntuottajien kanssa tehty hankintasopimus (esimerkiksi sopimus vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta) sisältää vaatimuksia, jotka palveluntuottajan tulee täyttää sopimusta solmittaessa. Näitä ovat tilaajavastuulakiin perustuen todistukset veroista ja työntekijän eläkevakuutusmaksuista sekä ennakkoperintärekisteriin kuulumisesta. Muita sopimuksessa vaadittuja selvityksiä ovat toimintakertomus, tilinpää-töstiedot, lausunto luottokelpoisuudesta, selvitys vastuuvakuutuksesta sekä tarvittaessa todistus YEL-vakuutuksesta ja sen maksuista. Toimialakohtaisia erityisvaatimuksia ovat muun muassa AVI:n antama toimilupa, henkilöstöselvitys sekä omavalvontasuunnitelma.

Palvelusetelituottajia ei valita kilpailutuksella, vaan hyväksymismenettelyllä. Palveluntuottajien haku on jatkuva ja palveluntuottajaksi voi hakeutua kaupungin verkkosivuilta löytyvällä hakulomakkeella. Palveluntuottajiksi hyväksytään kaikki hakijat, jotka täyttävät Salon kaupungin tehostetun palveluasumisen sääntökirjasta löytyvät kelpoisuusehdot. Varsinaista sopimusta palvelusetelitoiminnasta ei kunnan ja palveluntuottajan välillä tehdä. Sen sijaan jättämällä hakemuksen palveluntuottajaksi yritys sitoutuu sääntökirjan ehtojen noudattamiseen koko yhteistyön ajaksi.

Tehostetun palveluasumisen sääntökirja sisältää palveluntuottajan hyväksymiskriteerit, jotka ovat sekä palvelusetelilaissa tai muissa laeissa säädettyjä että kunnan itsensä määrittelemiä kriteereitä (Salon hankinnat, hakemus palvelusetelitoimijaksi 2015). Sääntökirjan liitteenä on lista niistä selvityksistä, jotka palveluntuottajan tulee toimittaa kunnalle ennen hyväksymistään sekä sen jälkeen vuosittain. Vanhuspalveluissa SAS-tiimin edustajat ovat vastuussa velvoitteiden tarkistuksista ennen ensimmäistä yhteistyötapaamista ja he tarvittaessa pyytävät lisäselvityksiä. Käytännössä liitteiden tarkistamisen hoitaa taloussihteeri. Apuna tarkistamisessa on erillinen liitetarkistuslista, jossa mainitaan palvelualueen omien vaatimusten lisäksi osa tilaajavastuulain mukaisista selvityksistä; mukana ovat kaupparekisteriote, selvitykset ennakkoperintä- ja ALV-

rekisteristä sekä todistus veroista ja eläkevakuutusmaksuista. Maininta työnantajarekisterin selvityksestä puuttuu. Työehdot ja työterveyshuoltotiedot sen sijaan tarkistetaan omavalvontasuunnitelmasta.

Toimialueella on paljon yli 12 kuukautta kestäviä ostopalvelusopimuksia tai pitkäaikaisia, palveluseteliperiaatteella toimivaa yhteistyötä. Näiden yhteistyökumppaneiden vuosittaiset tarkistukset hoidetaan palvelualueen valvontatiimin toimesta valvontakäynnin, joiden yhteydessä omavalvontasuunnitelman avulla käydään läpi palveluntuottajan toimintaa. Palvelusetelituottajien osalta vuosittaisessa valvonnassa käydään läpi myös muita sääntökirjassa mainittuja liitteitä. Vastaavasti ostopalveluntuottajien kanssa tehty hankintasopimus sisältää ne vaatimukset, jotka palveluntuottajan on täytettävä koko sopimuskauden ajan ja joiden täyttymistä vuosittaisella seurannalla valvotaan. Ennen valvontakäyntejä taloussihteeri tarkistaa pyydettäessä tilaajavastuulain mukaiset selvitykset. Jos puutteita ilmenee, ottaa valvontatiimi asian esille valvontakäynnillä ja pyytää palveluntuottajaa toimittamaan puuttuvat selvitykset.

Palvelualueella on paljon myös alakohtaisia erityisvaatimuksia (kuten edellä mainitut toimilupa ja omavalvontasuunnitelma), joita esitellään seuraavaksi.

Sekä terveyden- että sosiaalihuollon palvelujen antaminen yksityisesti on luvanvaraista toimintaa. Toiminnan luvanvaraisuus – kuten muutkin toiminnalle asetetut vaatimukset – perustuvat Lakiin yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), Asetukseen yksityisistä sosiaalipalveluista (1053/2011) sekä Lakiin yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990). Kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta tarkistaa toimiluvan olemassaoloa, mutta sillä on kuitenkin lakisääteinen velvollisuus järjestää tietyt sote-palvelut. Hankkiessaan näitä palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta tulee kunnan varmistaa, että palvelu on laadultaan samalla tasolla kuin julkisesti tuotettu vastaava palvelu. Näin ollen on perusteltua sekä kunnan itsensä että kuntalaisten eduksi tarkistaa, että palveluntuottaja täyttää sille laissa asetetut vaatimukset myös toimiluvan suhteen ennen yhteistyön aloittamista sekä yhteistyön aikana. (Kamsula, Pauli 16.8.2016) Ensisijainen vastuu näiden sote-palvelujen valvonnasta alueillaan on aluehallintovirastolla, mutta kunnassa yksityisten palvelujen valvonnasta alueillaan vastaa sosiaali- ja terveystoimi tai muu vastaava toimielin (AVI 2013). Tähän kuntaa velvoittaa esimerkiksi Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996). Kunnan valvontaoikeudesta on maininta sekä ostopalveluntuottajien kanssa tehtävässä sopimuksessa että tehostetun palveluasumisen palvelusetelin sääntökirjassa.

Omavalvontasuunnitelma on julkinen asiakirja, jonka tarkoituksena on kehittää ja seurata sosiaalipalveluiden laatua päivittäisessä työssä. Lain mukaisesti myös Salossa omavalvontasuunnitelma vaaditaan kaikilta sote-palveluntuottajilta ennen sopimuksen tekoa tai palveluntuottajaksi hyväksymistä. Uusilta toimijoita se edellytetään kuukauden kuluessa toiminnan aloittamisesta. Omavalvontasuunnitelman avulla valvotaan palveluntuottajan toimintaa myös sopimuksen tai yhteistyön aikana. Vaatimus omavalvontasuunnitelmasta perustuu Sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), Lakiin yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) sekä Lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012). Omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja sen käytön seurannasta vastaa Valvira. (Valvira 2012)

Palvelusetelitoiminnassa kunnan tulee asettaa palveluntuottajille hyväksymiskriteerit, jotka palveluntuottajaksi hakeutuvan on täytettävä. Yleensä nämä kriteerit asetetaan sääntökirjan muodossa. Kriteerit perustuvat Lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009), eli niin sanottuun palvelusetelilakiin. Lain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen ylläpitämään rekisteriä hyväksymistään palveluntuottajista sekä pitämään tiedot julkisesti saatavilla. (569/2009)

Sekä tehostetun palveluasumisen palvelusetelin sääntökirjassa että ostopalveluntuottajien kanssa solmituissa sopimuksissa edellytetään lisäksi, että palveluntuottaja täyttää Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §:ssä säädetyt vaatimukset. Myös henkilökunnalla tulee olla sellainen kelpoisuus, joka vaaditaan Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), Laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) sekä vastaavissa asetuksissa. Sääntökirjassa vaatimuksena mainitaan myös palveluntuottajan vastuuvakuutus, joka puolestaan perustuu Potilasvahinkolakiin (585/1986).

Rikosrekisteriote tarkistetaan hyvinvointipalveluiden toimialueella vain lasten kanssa tekemisissä olevilta palveluntuottajilta ja heidän työntekijöiltään. Tähän velvoittaa Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002). Lain 7 §:n mukaan työnantajalla on oikeus saada rikosrekisteriote vain nähtäväksi ja velvollisuus palauttaa se asianosaiselle henkilölle ensi tilassa. Jäljennöstä rikosrekisteriotteesta tilaaja ei saa ottaa (504/2002). Tämän lain nojalla pyydettävän rikosrekisteriotteen hankkimisen mahdollistaa myös rikosrekisterilain 6 §, joka rikosrekisteriotteen saamiselle muutoin rajoituksia asettaakin (ks. kappale 2.2.4).

Kaupunkikehityspalveluiden osalta tutkimukseen osallistuivat tilapalveluiden ja yhdyskuntateknisten palveluiden edustajina kaksi kaupungininsinööriä ja liikennepalveluiden edustajana liikennepalveluasiantuntija. Seuraavaksi kuvatut tiedot on saatu näiltä tutkittavilta, ellei tekstin yhteydessä muuta mainita.

Tilapalveluiden yksikkö vastaa kaupungin omistamien kiinteistöjen hoidosta ja kunnossapidosta sekä rakennuskohteiden rakennuttamisesta (Salon kaupunki 2016)

Ennen sopimuksen tekoa tilaajavastuulain vaatimat veloitteet hoidetaan siten, että vaadittuja selvityksiä edellytetään jo tarjouspyynnössä. Tarjoukset jätetään pääsääntöisesti Tarjouspalvelu.fi -palvelun kautta, jolloin tarjoajat merkitsevät sähköiseen tarjoukseensa, jos kuuluvat Tilaajavastuu.fi -palveluun. Jos ehdokas ei tilaajavastuu.fi -palveluun kuulu, siihen yleensä kehoitetaan liittymään. Yleensä sopimuskumppanilta vaaditaan myös RALA-pätevyys, jonka kautta automaattisesti kuuluu myös Tilaajavastuu.fi -palveluun. RALA:n todistus kattaa myös tilaajavastuulain mukaiset selvitykset.

Tarjouksensa yhteydessä kaikki tarjoajat joko ilmoittavat Tilaajavastuu.fi -raportin olemassaolosta ja lataavat sen tarjouksensa liitteeksi, tai antavat vaaditut selvitykset erillisinä liitteinä. Saadut selvitykset (tai Tilaajavastuu.fi -raportti) tarkistetaan projektia vetävän henkilön toimesta ennen päätöksen tekoa. Todistukset ja selvitykset säilytetään kyseisen urakkakohteen asiakirjamapissa.

Tilaajavastuu.fi- tai RALA-raportista katsotaan myös tilinpäätöstiedot sekä luottotiedot. Liikevaihdon osalta voidaan edellyttää tiettyä tasoa, mutta tilinpäätöstiedot tai luottoluokitus vaaditaan tapauskohtaisesti, hankinnan kohteesta riippuen. Rikosrekisteriotetta ei yleensä esitettäväksi vaadita, paitsi tilanteissa, joissa ollaan lasten kanssa tekemisissä, esimerkiksi tietyissä kiinteistöpalveluissa. Tähän velvoittaa Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002), kuten jo hyvinvointipalveluiden osiossa tuli esille.

Luvanvaraista toimintaa tilapalveluiden palvelualueen hankinnoissa ovat vain asbestinpurkutyöt, jotka edellyttävät aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen myöntämän luvan. Lupaa edellytetään sekä tarjouspyynnössä että urakkaohjelmassa, ja sen olemassaolo tarkistetaan ennen sopimuksen tekoa. Tilaajan on myös tehtävä asbestinpurkutyöstä ilmoitus alueen toimivaltaiselle työsuojeluviranomaiselle ennen työn aloitusta. Asbestin purkuun liittyvää lainsäädäntöä ovat Laki eräistä asbestinpurkutyötä koskevista vaatimuksista (684/2015) sekä Valtioneuvoston asetus asbestityön turvallisuudesta (798/2015). (Työsuojeluhallinto 2016)

Tapauskohtaisesti voidaan tarjouspyynnössä asettaa pätevyysvaatimuksia myös tietyn koulutuksen tai kokemuksen suhteen, kuten hankintalain 59 §:ssä mahdollistetaan.

Urakkasopimuksen liitteenä olevaan urakkaohjelmaan kirjataan urakan sisältö sekä osapuolten oikeudet ja velvoitteet. Tilapalveluiden urakkaohjelmassa mainitaan, että jo tarjouksen yhteydessä on urakoitsijan esitettävä ne selvitykset ja todistukset, joilla urakoitsijan kelpoisuus kyseisen urakan suorittajaksi voidaan arvioida. Nämä todistukset voidaan korvata esimerkiksi Tilajaavastuu.fi -raportilla tai RALA:n raportilla. Urakkaohjelmassa viitataan myös rakennusurakan yleisiin sopimusehtoihin (YSE 1998). Sopimuksen teon myötä sopimuskumppani sitoutuu noudattamaan urakkaohjelmassa asetettuja velvoitteita. Samaa edellytetään myös mahdollisilta aliurakoitsijoilta, joiden velvoitteiden täyttämisestä sopimuksen mukaan vastaa pääurakoitsija. (Vuorilinna 2016, 6, 13)

Pitkiä sopimuksia tilapalveluiden yksikössä on harvoin, joten sopimuksenaikainen tilaajavastuulain valvonta ei juurikaan ole ollut tarpeen. Silloin, jos ilmenee aihetta epäillä sopimuskumppania velvollisuuksien laiminlyönnistä, tietoja luonnollisesti tarkistetaan myös sopimuksen aikana. Muutoin tutkimuksessa kävi ilmi, että mikäli pitkiä sopimuksia on, saattavat niiden osalta tilaajavastuulain velvoittamat tarkistukset olla satunnaisia tai jäädä kokonaan tekemättä. Työmaalla valvoja huolehtii urakan määräysten ja urakkaohjelman noudattamisesta sekä hyvän rakentamistavan valvonnasta, mutta ei verojen tai eläkemaksujen tarkistamisesta. Ulkomaisia työntekijöitä ei sopimuskumppaneilla yleensä ole.

Yhdyskuntateknisten palveluiden yksikkö vastaa kaupungin yleisten alueiden ylläpidosta ja kehittämisestä (Salon kaupunki 2016). Tässä yksikössä tilaajavastuulain vaatimat selvitykset edellytetään tarjouspyynnössä ja vaaditut selvitykset (tai Tilajaavastuu.fi -raportti) tarkistetaan kaikilta ehdokkailta ennen päätöksen tekoa. Yli 12 kuukautta kestävässä sopimuksissa tilaajavastuulain selvitysten valvonnasta huolehtii projektista vastaava henkilö, joka pyytää urakoitsijaa toimittamaan selvitykset verojen ja eläkkeiden maksuista. Hankitut selvitykset säilytetään ”urakkamapissa”.

Urakkaohjelma on sopimuksen liitteenä ja siihen sitoutumista vaaditaan urakoitsijalta ennen sopimuksen tekoa sekä sopimuksen voimassaolon aikana. Urakkaohjelmasta ilmenevät urakan sisältö sekä osapuolten oikeudet, vastuut ja velvollisuudet, sekä paljon erityisiä urakkakohtaisia vaatimuksia.

Tilaajavastuulain asettamia velvoitteita on kirjattu urakkaohjelmaan sen muihin ehtoihin sisältyen. Aliurakoitsijoiden osalta mainitaan, että "urakoitsijan on myös omalta osaltaan huolehdittava tilaajavastuulain mukaisten velvollisuuksien täyttämisestä". Lisäksi urakkaohjelman alussa on viittaus rakennusurakan yleisiin sopimusehtoihin (YSE 1998), joiden 2 §:n mukaan urakoitsijan velvollisuuksiin kuuluvat tämän työnantaja-asemasta johtuvat velvoitteet sekä elinkeinotoiminnasta aiheutuvat yhteiskunnalliset maksuvelvoitteet (RT ry 1998). (Metsäjaanu 2016, 6, 34)

Maankäyttöpalveluihin kuuluva **liikennepalveluyksikkö** suunnittelee ja kilpailuttaa osto- ja palveluliikennettä, sekä keskitetysti koordinoi koululaiskuljetuksia ja kotihoidon ateriakuljetuksia. Yksikkö on vastuussa myös seutulipuista sekä antaa taustatukea kaupungin muiden palveluyksiköiden kuljetuksiin liittyvissä kilpailutuksissa. (Salon kaupunki 2016)

Kuten muillakin palvelualueilla, myös liikennepalveluiden yksikön tarjouspyynnössä mainitaan, että tilaajavastuulain velvoitteiden täyttymisen osoittavat asiakirjat tulee tarjoajan esittää vaadittaessa. Tämän voi tehdä esimerkiksi Tilaajavastuu.fi -raportilla tai erillisillä liitteillä, mikäli raporttia ei ole. Selvitykset tarkistetaan ennen sopimuksen tekoa ja ne säilytetään sähköisessä muodossa.

Toimialueen erityisvaatimuksena ehdokkaalla tai tarjoajalla tulee olla liikenteen harjoittamiseen Suomessa oikeuttava, voimassa oleva lupa. Vaatimus perustuu Joukkoliikennelakiin (869/2009). Lupa on yksi tarjouspyynnössä edellytetyistä muista kelpoisuusehdoista, ja sen tiedot on minimivaatimuksena annettava tarjoustä jätettäessä. Luvan voimassaolon liikennepalveluiden yksikkö tarkistaa VALLU-liikennelupajärjestelmän tietopalvelusta.

Samat tiedot ja selvitykset edellytetään myös mahdollisilta alihankkijoilta.

Toimialueella on pääasiassa pitkiä sopimuksia. Näiden vuosittaisten selvitysten osalta liikennepalveluiden yksikkö mainitsi vain ennakkoperintärekisterin, jonka voimassaolon vuosittain tarkistaa Taitoa. AVI:n pyynnöstä liikennepalveluyksikkö pyytää lisäselvityksiä sopimuskumppanilta tarvittaessa työsopimusasioihin liittyen. Muutoin sopimuksen aikainen valvonta on vain satunnaista eikä tilaajavastuulain mukaisia tarkastuksia verojen tai eläkkeiden maksuista tehdä. Tutkimuksessa ilmeni myös, että tämän palvelualueen edustajien ymmärryksen mukaan työehtojen ja eläkemaksujen valvonta kuuluisi kaupungin sijaan AVI:lle.

3.3.3 Yhteenvetoa tilaajavastuulain toteutumisesta

Salon palvelualueilla on melko yleisesti käytössä kelpoisuusehtojen vakiomäärittely, jonka mukaan tarjouspyynnössä tarjoajilta edellytetään sitoumusta tilaajavastuulain velvoitteiden täyttymisestä ja selvitysten esittämisestä vaadittaessa. Määrittelyn tarkoituksena on helpottaa tarjouksen jättämistä ja vaatia varsinaista selvitysten toimittamista vain kilpailun voittaneelta tarjoajalta. Usein tarjouspyynnössä on mukana myös lause ”sopimus syntyy vasta kun kirjallinen hankintasopimus on allekirjoitettu”, joka onkin tarpeellinen etenkin silloin, kun tilaajavastuulain vaatimia selvityksiä hankitaan vasta hankintapäätöksen teon jälkeen.

Käytännössä usein käy kuitenkin niin, että tarjoajat oma-aloitteisesti liittävät selvitykset jo tarjouksensa yhteyteen. Ellei näin tapahdu, hankintayksikkö yleensä vaatii selvitykset kaikilta tarjoajilta yhdessä muiden kelpoisuusehtojen selvitysten kanssa jo ennen hankintapäätöksen tekoa.

Salon hankintojen tarjouspyynnöissä mainitaan myös, että tilaajavastuulain vaatimat selvitykset voi korvata Tilaajavastuu.fi -raportilla. Tämä raportti vaikuttikin olevan yleisimmin käytetty keino tietojen tarkistamiseen ja sitä pidettiin myös selkeämpänä kuin muista palveluista saatavia raportteja. Tarjouspyynnöissä toki edellytetään vastaavien selvitysten toimittamista erikseen silloin, jos Tilaajavastuu.fi -raportti ei ole saatavilla. Näiden erillisinä hankittujen selvitysten tarkistamisessa voidaan apuna käyttää palvelualueen omia tarkistuslistoja.

Edellä kerrotun perusteella voidaankin todeta, että tilaajavastuulain vaatimat tarkistukset ennen sopimuksen tekoa tulevat Salossa pääsääntöisesti lainmukaisesti hoidettua, osana hankintaprosessia, useimmiten yhdessä hankintalain pakollisten selvitysten ja hankintayksikön omien vaatimusten kanssa.

Joissain yksiköissä epätietoisuutta vaikuttaa kuitenkin olevan siitä, kuka selvitystyöstä on vastuussa ja mitkä ovat tilaajavastuulain mukaan pakollisia tarkistettavia. Esimerkiksi tilinpäätöstietojen ja luottotietojen suhde tilaajavastuulakiin on ollut epäselvä. Jonkin verran epävarmuutta saattaa olla myös siitä, mikä selvitysvelvollisuus tulee pakollisena juuri tilaajavastuulaista ja mikä muista vaatimuksista. Tämä voi aiheuttaa ongelmia niissä hankinnoissa, joihin tilaajavastuulakia mahdollisesti tulisi soveltaa, mutta joissa kilpailutusta ei tehdä (esimerkiksi suorahankinnat). Näitä tilanteita ei tutkimuk-

sessä käsitelty, mutta voidaan arvella, että tarjouspyynnön vakiomäärittelyn ja tutun hankintaprosessin puuttuessa saattavat tilaajavastuulain velvoitteet helposti unohtua.

Tutkimuksen mukaan Salossa, niissä yksiköissä, joissa on pitkiä sopimuksia, käytäntö verojen ja eläkemaksujen tarkistuksissa 12 kuukauden välein on melko vaihtelevaa. Vastauksista voidaan päätellä, että tehtävä hoidetaan lähinnä muistinvaraisesti, joko säännöllisesti tai satunnaisesti. Osa vastaajista myönsi, että heidän yksikössään vuosittaisia tarkistuksia ei välttämättä tehdä lainkaan.

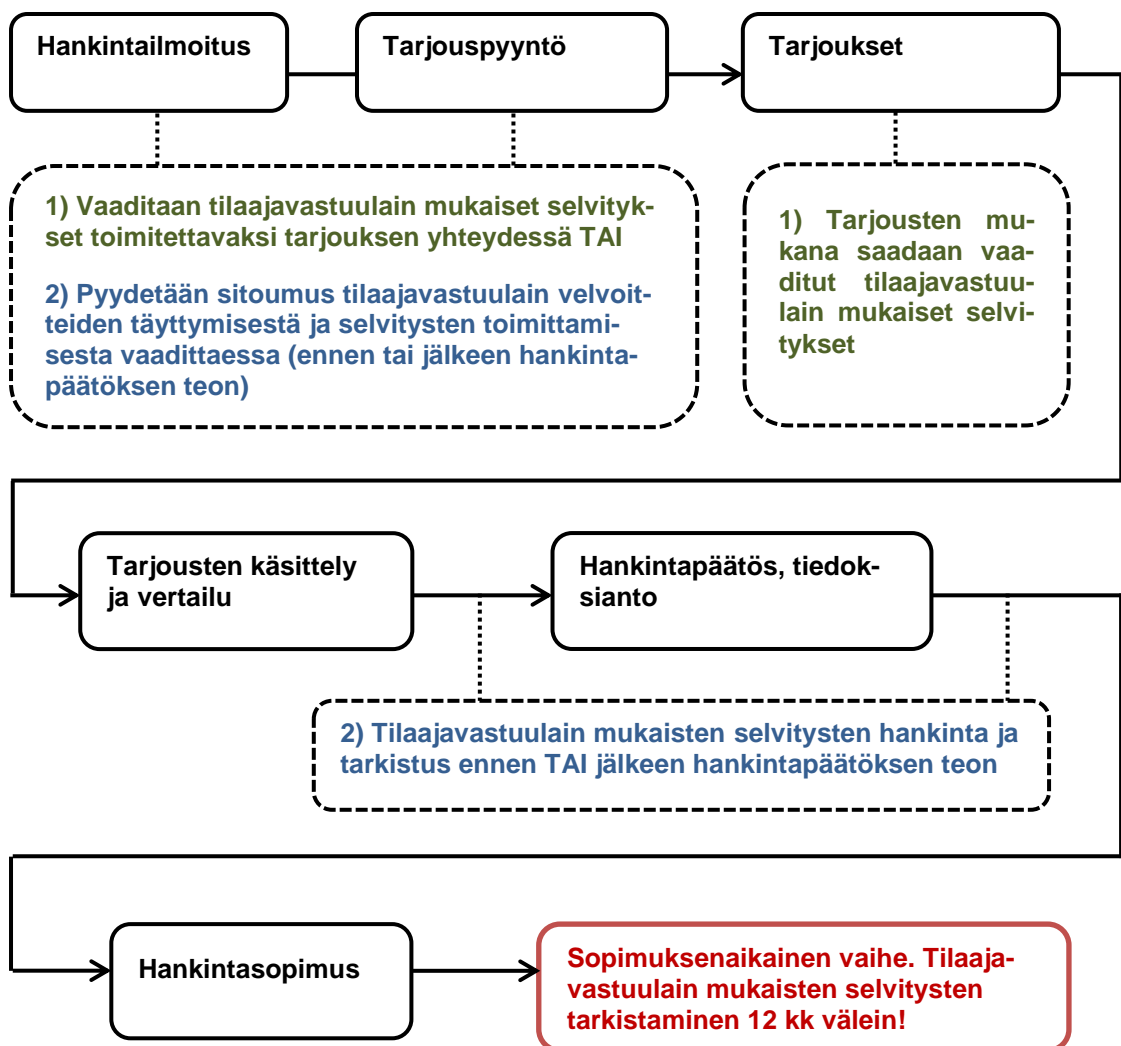
Muutamissa vastauksissa viitattiin sopimuksen aikaisen tarkistuksen osalta Kunnan Taitoan, jolle osa Salon taloushallinnon palveluista on ulkoistettu. Taitoan antaman selvityksen perusteella heidän vastuullaan on Salon toimittajarekisterin ylläpito palvelusopimukseen perustuen seuraavasti:

Ennakkoperintärekisterin tarkistamista ennen sopimuksen tekoa vaaditaan tilaajavastuulaissa. Vastuu tästä on tilaajalla eli Salolla. Sopimuksen voimassa ollessa ei rekisterin kuulumista tilaajavastuulain mukaan tarvitse tarkistaa, mutta jossain Salon tarjouspyynnöissä sitä edellytetään koko sopimuksen voimassaolon ajan. Taitoassa ennakkoperintärekisterin tiedot päivitetään kaksi kertaa vuodessa Verohallinnon tekemän konekielisen massa-ajon kautta. Tarvittaessa, esimerkiksi toimittajan maksuhäiriöiden vuoksi, Taitoa tekee tarkistuksia myös näiden päivitysajojen välillä. (Ketamo, Erja 8.8.2016)

YEL:n voimassaoloa ei tilaajavastuulaki selvittämään vaadi, vaan vaatimus tulee kunnallisesta eläkelaista (549/2003). Lain mukaan tilaajana toimivan kunnan tulee maksaa toiminimellä toimivan elinkeinonharjoittajan KuEL-vakuutus, ellei yrittäjällä YEL-vakuutusta ole (KuEL 3 §). Palveluntuottajan kanssa sopimusta tehtäessä vastuu YEL:n tarkistamisesta on tilaajalla eli Salolla. Myös sopimuksen voimassa ollessa on Salo vastuussa vuosittaisen vakuutustodistuksen toimittamisesta Taitoan. Mikäli toimittajalta tulleen laskun maksun yhteydessä huomataan, että vakuutustodistusta ei ole, kehottaa Taitoa Saloa todistusta pyytämään. Mikäli yhtään laskua toimittajalta ei vuoden sisällä tule, ei vuosittaista tarkistusta Taitoassa myöskään tehdä. (Ketamo, Erja 8.8.2016)

Alla oleva kuvio esittää avoimen menettelyn mukaista hankintaprosessia, johon on sisällytetty kohdassa 2.3 kerrotut tavat tilaajavastuulain velvoitteiden toteuttamiseksi. Musta teksti kuvaa avoimen hankintamenettelyn lakisääteisiä vaiheita ja värilliset tekstit kuvaavat tilaajavastuulakiin perustuvia tapahtumia.

Kuviota voidaan pitää esimerkkinä myös Salon hankintaprosessista ja sen yhteydessä toteutettavista tilaajavastuulain mukaisista toimista. Pääasiassa Salossa toimitaan vaihtoehdon 2) mukaan, mutta tilaajavastuulain edellyttämiä selvityksiä saadaan tai hankintaan sekä 1) että 2) -vaihtoehtojen mukaisesti. Kuviossa on huomioitu myös sopimuksen aikainen vaihe tilaajavastuulain mukaisine toimenpiteineen.



Kuvio 1. Avoin menettely ja tilaajavastuulain mukaiset toimenpiteet. Tilaajavastuulaki ja hankintalaki 2008, 6. Alkuperäisestä kuvioista muokattu versio.

3.3.4 Kehitysehdotuksia ja muuta huomioitavaa

Salossa osittain käytössä oleva Tilaajavastuu.fi vaikuttaa parhaalta tällä hetkellä saatavilla olevalta tilaajavastuulain velvoitteiden hoitamista helpottavalta palvelulta. Palvelun Luotettava kumppani -raportti on toimiva, kunhan sen piiriin saadaan mahdollisimman moni ehdokas tai tarjoaja. Näin ollen Salon kannattaisi harkita sitä, voitaisiinko yrityksiltä edellyttää Luotettava kumppani -palveluun kuulumista tarjouskilpailuun osallistumisen tai muun yhteistyön ehtona. Näin välttyttäisiin työläältä selvitysten erikseen keräämiseltä – joskin tällöinkin niiden tallentaminen ja vuosittainen hankkiminen edelleen jäisi muistinvaraiseksi toiminnaksi. Toki palveluun kuulumisesta olisi etua myös yritykselle itselleen. Kohtuullinen – jopa pienyrityksiä ajatellen – vuosimaksu tulisi todennäköisesti edullisemmaksi kuin se, että yritys joutuisi uusien sopimussuhteiden myötä hankkimaan muista lähteistä uudet, erikseen maksulliset selvitykset jopa neljä kertaa vuodessa. Tilaajavastuulain selvityksethän eivät saa olla kolmea kuukautta vanhempia niiden esityshetkellä.

Tilaajavastuu-palvelun laajentamista Valvoja-palveluun kannattaa Salossa myös harkita. Sen myötä pitkien sopimusten voimassaolon aikainen seuranta helpottuisi, kun tarkistuksia ei enää muistinvaraisesti tarvitsisi tehdä. Palvelu tekisi tarkistukset automaattisesti tietyin väliajoin ja tiedot säilyisivät ohjelman muistissa. Toisaalta, kuten tutkimuksessa ilmeni, ei tilaajalle seuraamussakkoa aiheudu, vaikka verojen ja eläkemaksujen valvonta puutteelliseksi jäisikin. Harmaan talouden torjuminen on kuitenkin osa kuntien yhteiskunnallista vastuuta, eikä tarkistuksia ole syytä jättää tekemättä, lain sanamuodosta huolimatta. Salon kannattaakin tarkkaan pohtia Valvoja-palvelun tuomat hyödyt suhteessa sen vuosikustannuksiin, mutta samalla miettiä myös manuaalisempia vaihtoehtoja muistamisen helpottamiseksi, esimerkiksi tarkistuslistojen tai sähköisten kalenterimuistutusten muodossa.

Tutkimuksessa ilmeni myös, että opastusta tilaajavastuulain velvoitteista kaivataan. Tämän voi päätellä jo joidenkin vastausten epätarkkuudesta, mutta toive ohjeistuksen saamiseksi tuli suoraan myös muutamilta haastateltavilta.

Tällä hetkellä käytössä olevissa ohjeissa ei tilaajavastuulakia juurikaan mainita, paitsi lyhyesti yleisissä hankintaohjeissa. Hankintojen käytännön ohjeistus sen sijaan ei sisällä lainkaan mainintaa tilaajavastuulain velvoitteista. Koska nämä tarkistukset ovat kuitenkin olennainen osa hankintaprosessia, sopimuksen tekoa ja seurantaa, yhtenä kehi-

tysehdotuksena onkin päivittää hankintojen ohjeistus kattamaan myös tilaajavastuulain asettamat velvoitteet. Ohjeistuksen tulisi olla mahdollisimman käytännöllisellä tasolla ja koskea kaikkia mahdollisia tilanteita (myös esimerkiksi suoramarkkinoita), ennen sopimuksen tekoa sekä sen jälkeen.

Sähköisten palveluiden laajentamisen ja hankintaohjeiden päivittämisen ohella Salossa voitaisiin harkita myös lyhyen koulutuksen pitämistä, ei pelkästään toimintatavoista vaan myös itse tilaajavastuulaista. Kertaus lain sisällöstä ja sen tarkoituksesta harmaan talouden ehkäisijänä olisi varmasti hyödyksi kaikille Salossa hankintoja tekeville.

Edellä mainittujen tärkeimpien kehitysehdotusten ohella kannattaa Salon hankinnoissaan huomioida myös muita esille tulleita seikkoja, seuraavasti:

- Tilaajalta edellytetään vastuuta ja aktiivisuutta myös sopimuksen aikaisessa valvonnassa, jossa tilaajan tulee – lain sanamuodosta huolimatta – huolehtia verojen ja eläkemaksujen selvitysten hankkimisesta sopimuskumppanilta, mikäli tämä itse ei asiaa hoida. Tämä todetaan myös kohdassa 2.1.4., ja asiaan liittyvä AVI:n ylitarkastajan kirjallinen vastaus on annettu toimeksiantajalle tiedoksi. Ehto sopimuskumppanin velvollisuudesta toimittaa nämä lakisääteiset selvitykset kannattaisikin ottaa mukaan kaikkiin Salon tarjouspyyntöihin ja hankintasopimuksiin.
- Myös lähetettyjen työntekijöiden osalta on sopimus olennaisessa osassa tilaajan vastuun toteuttamisessa. Tilaajavastuulaki velvoittaa tilaajan varmistamaan, että jo sopimusta tehtäessä otetaan huomioon määräykset lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvasta koko sopimuksen voimassaolon ajalta. Ulkomaalaisia työntekijöitä Salo palvelualueilla ei juurikaan käytetä, mutta tilaajavastuulakiin läheisesti liittyvänä tätäkin lakia kenties kannattaisi koulutuksen yhteydessä lyhyesti käsitellä.
- Salon tarjouspyynnöissä yhtenä vaatimuksena on selvitys rekistereihin kuulumattomuudesta. AVI:n työsuojelun ylitarkastajan mukaan tämä ei kuitenkaan ole lain asettama vaatimus. Esimerkiksi sote-palvelujen palveluntuottajat eivät pääsääntöisesti kuulu ALV-velvollisuuden piiriin, joten näiden toimijoiden osalta perustelujen pyytäminen lienee turhaa. Ennakkoperintä- ja työnantajarekisteriin kuulumattomuuden osalta tilaajavastuulaki ei myöskään perusteluja vaadi, mutta tilaajalta edellytetään kuitenkin vastuuta ja valppautta, ja siten näiden selvitysten vaatiminen tietyissä tilanteissa on suositeltavaa. (Vanninen, Mikko 27.7.2016)

- Tilaajavastuulakia sovelletaan myös palvelusetelitoimintaan, vaikka siinä ei kirjallista sopimusta kunnan ja palveluntuottajan välille synnykään. Lakia ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun palvelujen tuotanto tapahtuu muualla kuin kunnan omissa toimitiloissa, kuten usein saattaa palvelusetelitoiminnassa tai ostopalvelutuotannossa olla. AVI kuitenkin suosittelee näissäkkin tilanteissa tilaajalta valpautta ja harkintaa sopimuskumppania arvioidessaan. (Vanninen, Mikko 27.7.2016) Salossa näin jo toimitaankin.
- Joissakin tarjouspyynnöissä ei mainita lainkaan työterveyshuoltoa, jonka selvitys on viimeisin tilaajavastuulakiin tullut vaatimus. Myös tämä tieto on erikseen hankittava, jos sitä ei Tilaajavastuu.fi -raportista saada.
- Hyvinvointipalveluiden taloussihteerin rooli tilaajavastuulain ja taloustietojen selvitysten tarkistajana on uusi, ja toimintatavat vasta hakevat muotoaan. Palvelualueella jo nykyään käytössä oleva liitetarkistuslista varmasti toimii hyvänä, muistamista helpottavana työkaluna niin taloussihteerille kuin muillekin. Listassa ei kuitenkaan mainita kaikkia tilaajavastuulain vaatimia selvityksiä, joten sen päivittämistä kannattaa harkita. Listasta voisivat selkeästi ilmetä ne tilaajavastuulain velvoitteet jotka tulee selvittää ennen sopimuksen tekoa, sekä ne, jotka ovat pakollisia sopimuksen voimassa ollessa. Uutena työkaluna käyttöön otettavan liitetarkistuspyyntö -lomakkeen olisi myös hyvä sisältää kaikki tilaajavastuulain velvoitteet.
- Salossa kannattanee myös pohtia sitä, onko tarpeellista vaatia tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä kaikilta tarjoajilta, kuten useimmissa yksiköissä nykyisin tehdään. Tarjouspyynnöissä yleisesti käytetty sanamuoto ”vaadittaessa” antaa mahdollisuuden pyytää selvitykset vain kilpailun voittaneelta. Tähän tavoitteeseen, eli yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen ja tarjouskilpailuun osallistumisen helpottamiseen tähtäävät myös nykyinen tilaajavastuulaki sekä uudistuva hankintalaki.

4 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön päätavoitteena oli selvittää, miten tilaajavastuulain asettamat velvoitteet toteutuvat Salon kaupungin hankinnoissa. Jo pohjatietoja hankittaessa kävi selväksi, että Salon kaupungille tilaajavastuulain oikeaoppinen noudattaminen on tärkeää, ja siihen pyritään jopa lain edellyttämää laajemmin; myös kynnysarvot ylittävissä tavarahankinnoissa sekä sopimuksissa, joissa palvelu tuotetaan muualla kuin tilaajan toimitiloissa.

Varsinainen selvitystyö osoitti, että pääsääntöisesti tilaajavastuulain mukaisista velvoitteista huolehditaan lain vaatimusten mukaisesti sopimuksen tekoa edeltävässä vaiheessa, lähinnä Tilaajavastuu.fi -raporttia apuna käyttäen. Saaduista vastauksista voi kuitenkin päätellä, että pieniä puutteita tarkistuksissa saattaa olla. Etenkin sopimuksen aikaisessa vaiheessa tai silloin, kun todistuksia joudutaan hankkimaan erikseen, ei kaikkia lain asettamia vaatimuksia tai vastuunjakoa niiden noudattamisessa välttämättä täysin tiedetä tai muisteta.

Toiminnan mahdollisimman laaja automatisoiminen voisi olla ratkaisu puutteiden korjaamiseksi. Ensimmäisenä kehitysehdotuksenani onkin Tilaajavastuu-palvelun laajentaminen Luotettava kumppani -palvelun osalta, sekä mahdollisesti myös Valvoja-palvelun käyttöönoton harkitseminen. Nämä osoittautuivat parhaimmiksi vaihtoehdoksi kun selvitettiin saatavilla olevia sähköisiä tilaajavastuulain noudattamiseen liittyviä palveluita.

Kehitysehdotuksena suosittelen myös tilaajavastuulain velvoitteiden lisäämistä hankintaohjeisiin sekä koulutuksen antamista. Koska harmaan talouden torjunta on yksi Salon hankintapoliittisen ohjelman tavoitteita, voitaisiin tätä tavoitetta hyvin tukea tilaajavastuulakia koskevan ohjeistuksen laatimisella.

Tilaajavastuulain asettamien vaatimusten ohella hankintayksiköiden on otettava huomioon myös tiettyjä toimialan erityisvaatimuksia, joita lakiviittauksineen on kerätty tähän tutkimusraporttiin, kuten tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli. Tutkimuksen aikana ilmeni myös tarve tehdä tarkennuksia AVI:n ylitarkastajilta lakien soveltamiseen liittyen. Näistä kenties mielenkiintoisin on varmistus tilaajan vastuusta yli 12 kuukautta kestävässä sopimuksissa (tilaajavastuulaki 5 §).

Näiden, kuten muidenkin tämän tutkimuksen tulosten ja kehitysehdotusten tarpeellisuuden ja toteuttamiskelpoisuuden arvioi Salon kaupunki. Salon arvioitavaksi jää myös se, miten tutkimus heidän asettamissaan tavoitteissa onnistui.

Tutkimuksen validius eli pätevyys tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata (Hirsjärvi ym. 2015, 231). Omasta mielestäni tämä tutkimus on validi, sillä se mittaa tilaajavastuulain toteutumista ja antaa vastauksia työn alussa esitettyihin tutkimusongelmiin.

Tämä tutkimus oli tarkoitus toteuttaa teemahaastattelujen muodossa, mutta rajallisten resurssien vuoksi osa haastateltavista halusi vastata sähköpostitse. Toteutuneet haastattelut ja keskustelut osoittautuivat antoisiksi. Unohdusten välttämiseksi haastattelut nauhoitettiin, mutta siitä huolimatta tilanne säilyi vapautuneena eikä häiriötekijöitä ollut. Sähköpostitse saaduista vastauksista osa oli helppolukuisia, mutta osa muodostui pitkiksi ja vaikeasti tulkittaviksi. Näin jälkikäteen ajatellen niidenkin toteuttaminen haastattelujen muodossa olisi ollut kannattavampaa myös ajallisesti.

Koko tutkimuksen ajan yhteistyö Salon hankintapalvelujen kanssa sujui hyvin. Myös palvelualueiden edustajien suhtautuminen tutkimukseen oli myönteistä.

Haasteellisinta tutkimuksessa oli laadultaan vaihtelevien vastausten tulkinta ja oikeiden johtopäätösten tekeminen sekä kokonaiskuvan hahmottaminen. Teoriaosuudessa vaikeinta oli tutkimuksen rajaaminen. Erityisesti hallituksen esitykset osoittautuivat mielenkiintoiseksi luettavaksi ja niistä olisi lakipykälien taustaksi ollut enemmänkin kerrottavaa.

Virheet vastausten ja muun aineiston tulkinnassa sekä johtopäätösten teossa ovat toki mahdollisia. Tutkimusta voitaneen kuitenkin pitää luotettavana, sillä se on tehty objektiivisesti ja rehellisesti, sekä mahdollisimman paljon tietoja tutkittavilta ja asiantuntijoilta varmistaen.

Varsinaista ehdotusta jatkotutkimuksen aiheeksi ei syntynyt, mutta seuranta tilaajavastuulain toteutumisesta voin toki suositella tehtäväksi. Salo voisi joko itse tai oppilastyön muodossa suorittaa vuoden, parin kuluttua uuden tutkimuksen selvittääkseen, miten tämän tutkimuksen perusteella mahdollisesti toteutetut toimenpiteet ovat tilaajavastuulain noudattamiseen vaikuttaneet.

Julkisiin hankintoihin liittyen on varmasti tulossa suuria muutoksia vuonna 2019 toteutettavan sote-uudistuksen myötä (Hankintapoliittinen ohjelma 2015, 3). Viimeistään

tuolloin kannattaa uusi tutkimus hankintaprosessista ja samalla myös tilaajavastuulain toteutumisesta ottaa harkintaan. Mielenkiintoinen on myös hallituksen esityksessä oleva ehdotus tilaajan sopimuksen aikaisen vastuun laajentamista muun muassa työehtosopimusten noudattamisen valvontaan ja alipalkkaukseen puuttumiseen. Alustavissa selvityksissä on ehdotuksia pidetty vaikeina toteuttaa, mutta ulkomailla tällaisia sääntelyratkaisuja on jo otettu käyttöön. (HE 161/2014 vp, 15.) Mikäli Suomessa neuvotteluja asiasta vielä jatketaan, voi tilaajavastuulakiin myöhemmin olla tulossa isojaakin muutoksia.

Näin lopuksi haluan vielä kiittää Salon kaupunkia ja sen edustajia siitä, että he toimeksiannon muodossa antoivat mahdollisuuden tähän mielenkiintoiseen tehtävään, sekä siitä, että he auliisti luovuttivat osaamistaan ja materiaaliaan tutkimukseni käyttöön.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Eskola, S. & Ruohoniemi, E., 2011. Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2015. Tutki ja kirjoita. 20. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Kalima, K., Häll, M. & Oksanen, A., 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. 1. painos. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut Oy.

Pekkala, E. & Pohjonen, M., 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5., uudistettu laitos (6. painos). Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pohjonen, M., 2013. Hankintalaki ja tilaajavastuulaki rakentamisessa. Opas tilaajalle ja tarjoajalle. Helsinki: Suomen Rakennusmedia Oy.

Siikavirta, K., 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä HE 114/2006 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta HE 32/2013 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta HE 161/2014 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016 vp.

Kielilaki 6.6.2003/423.

Kunnallinen eläkelaki 13.6.2003/549.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 14.6.2002/504.

Laki lähetetyistä työntekijöistä 9.12.1999/1146.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569.

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 22.12.2006/1233.

Muut lähteet

Alma Talent Oy 2016. Viitattu 21.7.2016.
<https://tietopalvelut.kauppalehti.fi/#/>

Aluehallintovirasto 2013. Luvanvarainen toiminta. Viitattu 21.7.2016.
<http://www.avi.fi/web/avi/luvanvarainen-toiminta#.V67yE5iLTiU>

Bisnode Finland Oy 2016. Viitattu 21.7.2016.
<https://www.bisnode.com/suomi/>

Elinkeinoelämän keskusliitto 2016. Hyötytietoa yrityksille: Laki työntekijöiden lähettämisestä voimaan kesäkuussa. Viitattu 20.6.2016.
<http://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2016/04/29/hyotytietoa-yrityksille-laki-tyontekijoiden-lahettamisesta-voimaan-kesakuussa/>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014. Liikennelupajärjestelmän tietopalvelu VALLU. Viitattu 13.8.2016.
<https://www.ely-keskus.fi/web/ely/liikennelupajarjestelman-tietopalvelu-vallu-1#.V68FhZiLTiU>

Haapa-Alho, Noora 2016. Tilaa javastuulain valvonta ja oikeuskäytäntö. Viitattu 16.6.2016.
<http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/tapahtumat-ja-uutiset/webinaarin-8.3.-materiaali/>

Harmaan talouden selvitysyksikkö: Harmaa talous 2015. Viitattu 5.8.2016.
https://www.vero.fi/download/Harmaa_talous_2015/%7BB89E87D6-7470.../11270

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2008. Tilaa javastuulaki ja hankintalaki. Suuntaviivoja tilaa javastuulain ja hankintalain velvoitteiden yhteensovittamiseen. Viitattu 15.5.2016.
http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/tilaa javastuulaki-ja-hankintalaki/Documents/Tilaa javastuulaki_ja_hankintalaki.pdf

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2012. Julkisten hankintojen periaatteet. Viitattu 13.8.2016.
<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2012. Muutoksenhaku. Viitattu 13.8.2016.
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/muutoksenhaku/Sivut/default.aspx>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016. Siirtymäkauden hankintasääntely. Viitattu 13.8.2016.
<http://www.hankinnat.fi/fi/ukk/siirtymakauden-hankintasaantely/Sivut/default.aspx>

Kietäväinen, T. 2012. Kunnat ja reilu peli Markkinoilla. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 5.8.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/20120523harmaatalous/2.%20Timo%20Kiet%C3%A4v%C3%A4inen.pdf>

Palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä 2014. Viitattu 21.7.2016.
<https://parastapalvelua.fi/>

PRH–Verohallinto. Yritystietojärjestelmä 2016. Viitattu 21.7.2016
<https://www.ytj.fi/index/tietoapalvelusta/yrityshaku.html>

Rakennusteollisuus RT ry 1998. Rakennusurakan yleiset sopimusehdot. RT-ohjekortti. Viitattu 22.6.2016.
http://www.skanska.fi/cdn-1cefa44f81f99c6/Global/Tietoa_Skanskasta/Downloads/Rakennusurakan%20yleiset%20sopimusehdot%20YSE%201998.pdf

Rakentamisen Laatu RALA ry 2016. Viitattu 21.7.2016.
<http://www.rala.fi/tuotteet/patevyys/>

Salon kaupunki 2008. Salon kaupungin yleiset hankintaohjeet. Viitattu 8.6.2016.
<http://www.salo.fi/attachements/2009-07-31T14-16-1189.pdf>

Salon kaupunki 2014. Hankintojen käytännön ohjeet. Viitattu 9.6. Sisäinen asiakirja.

Salon kaupunki 2015. Salon kaupungin hankintapoliittinen ohjelma 2016–2019. Diaarinumero 1193/00.01.02.02/2015. Viitattu 9.6.2016. Sisäinen asiakirja.

Salon kaupunki 2015. Talousarvio vuodelle 2016. Taloussuunnitelma vuosille 2016–2019. Investointisuunnitelma vuosille 2016–2020. Kaupunginjohtajan ehdotus. Kaupunginvaltuuston tulokortit 2016–2019. Viitattu 9.6.2016.
<http://www.salo.fi/attachements/2015-12-16T15-27-4986.pdf>.

Salon kaupunki 2016. Tietoa Salosta. Viitattu 21.6.2016
<http://www.salo.fi/kaupunkijahallinto/salotietoa/default.aspx>

Salon kaupunki 2016. Päätöksenteko ja organisaatio. Viitattu 21.6.2016
<http://www.salo.fi/kaupunkijahallinto/organisaatiotoimielimetjaneuvostot/>

Salon kaupunki 2016. Urakkaohjelma Metsäjaanu. Viitattu 22.6.2016. Sisäinen asiakirja.

Salon kaupunki. Vanhuspalvelut 2016. Tehostetun palveluasumisen palvelusetelin sääntökirja (TPA). Viitattu 23.6.2016.
<http://www.salo.fi/attachements/2015-12-21T15-37-12442.pdf>

Salon kaupunki 2016. Urakkaohjelma Vuorilinna. Viitattu 28.6.2016. Sisäinen asiakirja.

Salon kaupunki 2016. Kiinteistöjen hoito. 13.7.2016. Viitattu 13.7.2016.
<http://www.salo.fi/asuminenjaymparisto/tilapalvelut/kiinteistojenhoito/default.aspx>

Salon kaupunki 2016. Kadut ja liikennesuunnittelu. Viitattu 13.7.2016.
<http://www.salo.fi/liikennejakartat/kadutjaliikennesuunnittelu/>

Salon kaupunki 2016. Liikennepalvelut. Viitattu 1.8.2016.
<http://www.salo.fi/liikennejakartat/liikennepalvelut/>

Salon kaupunki 2016. Hankinnat. Avoimet tarjouspyynnöt. Viitattu 15.9.2016.
<http://www.salo.fi/kaupunkijahallinto/hankinnat/avoimettarjouspyynnot/>

Suomen Asiakastieto Oy 2016. Viitattu 21.7.2016.
<http://www.asiakastieto.fi/web/fi>

Suomen Kuntaliitto 2003. Hallintolaki. Yleiskirje 23/80/2003. Viitattu 20.7.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2003/Sivut/y23802003-hallintolaki.aspx>

Suomen Tilaajavastuu Oy 2016. Viitattu 18.6.–21.7.2016.
<https://www.tilaajavastuu.fi/fi/>

Työsuojeluhallinto 2015. Harmaa talous. Viitattu 18.9.2016.
<http://www.tyosuoja.fi/harmaa-talous>

Työsuojeluhallinto 2015. Tilaajavastuu. Viitattu 1.7.2016.
<http://www.tyosuoja.fi/harmaa-talous/tilaajavastuu>

Työsuojeluhallinto 2016. Asbesti. Viitattu 13.7.2016.
<http://www.tyosuoja.fi/tyoolot/rakennusala/asbesti>

Työsuojeluhallinto 2015. Laiminlyöntimaksu. Viitattu 1.8.2016.
<http://www.tyosuojelu.fi/harmaa-talous/tilaajavastuu/laiminlyontimaksu>

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 2016. Lainsäädäntö työntekijöiden lähettämisestä Suomeen uudistuu. Tiedote 16.6.2016. Viitattu 13.8.2016.
http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lainsaadanto-tyontekijoiden-lahettamisesta-suomeen-uudist-1

Törnroos, Jonna 2015. Yleiskirje. Suomen Kuntaliitto. Dnro 11/2015. Viitattu 16.6.2016.
http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2015/Y112015/Yleiskirje%2011_2015.pdf

Valvira 2012. Omavalvonta sosiaalipalveluissa. Viitattu 13.8.2016.
<http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/omavalvonta>

Valvira 2015. Yksityiset palvelujen antajat. Tietojen luovutuspyyntö yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun antajien rekisteristä (Valveri). Word-dokumentti. Viitattu 13.8.2016.
http://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/yksityiset_palvelujen_antajat

Valvira 2016. Tietojen luovutuspyyntö terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteristä (Terhikki-rekisteri). Viitattu 13.8.2016
http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/asioi_verkossa/lomakkeet/valvira_val38/index.html

Veritas Eläkevakuutus 2015. Yrittäjän ei enää tarvitse esittää todistusta YEL-maksujen hoitamisesta. Viitattu 1.8.2016.
<https://www.veritas.fi/node/6762>

Haastattelut, kyselyt, puhelin- ja sähköpostikeskustelut

Haapa-Alho, Noora. Ylitarkastaja. Työsuojelun vastuualue. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Puhelinkeskustelu 8.7.2016 ja sähköpostikeskustelut 8.7. ja 1.8.2016.

Kamsula, Pauli. Terveysthuollon ylitarkastaja. Lounais-Suomen aluehallintovirasto. Sähköpostikeskustelu 16.8.–17.8.2016.

Ketamo, Erja. Palvelupäällikkö. Kunnan Taitoa Oy. Sähköpostikeskustelu 8.8.2016.

Salon kaupunki. Hankintapalvelut. Tapaamiset 24.5., 9.6. ja 6.7.2016 sekä sähköpostikeskustelut 24.5.–13.9.2016.

Salon kaupunki. Hyvinvointipalvelujen yksikön talous- ja henkilöstöpalvelusihteeri. Haastattelu 12.7.2016 ja sähköpostikeskustelut 13.7.–16.8.2016.

Salon kaupunki. Vanhuspalvelujen yksikön palveluohjaajat. Sähköpostikeskustelut 14.6.–16.8.2016.

Salon kaupunki. Tilapalvelujen kaupungininsinööri. Haastattelu 28.6.2016 ja sähköpostikeskustelut 28.6. ja 8.8.2016.

Salon kaupunki. Yhdyskuntatekniikan kaupungininsinööri. Sähköpostikeskustelut 22.6.–27.7.2016.

Salon kaupunki. Liikennepalveluasiantuntija. Sähköpostikeskustelut 1.8.–3.8.2016.

Vanninen, Mikko. Ylitarkastaja. Työsuojelun vastuualue. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Puhelinkeskustelu 27.7.2016.